

Políticas reformistas no presidencialismo de coalizão brasileiro

Licínio Velasco Júnior

<http://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital>

Textos para Discussão

105

**POLÍTICAS
REFORMISTAS NO
PRESIDENCIALISMO DE
COALIZÃO BRASILEIRO**

Licínio Velasco Júnior*

*Funcionário da Área de Planejamento do BNDES.

Rio de Janeiro, outubro – 2005

Sumário

| | |
|---|----|
| Resumo | 5 |
| 1. Introdução | 7 |
| 2. As Políticas Públicas e o Presidencialismo Brasileiro | 9 |
| 2.1 As Privatizações no Período Pós-1985 e o Presidencialismo de Coalizão Brasileiro | 12 |
| Quadro I – Principais Características dos Casos Selecionados | 17 |
| 3. Modelo de Análise das Negociações entre o Executivo e o Legislativo | 18 |
| 3.1. As Duas Arenas de Negociação das Políticas Públicas | 19 |
| 3.2. O Modelo de Duas Arenas e os Casos Analisados | 23 |
| 4. Narrativa Analítica sobre a Implementação da Desestatização da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) | 24 |
| 4.1 Perfil da Companhia antes da Desestatização | 25 |
| 4.2 O Programa Nacional de Desestatização (PND) e a CVRD | 27 |
| 4.3 A Desestatização da CVRD e o Legislativo | 30 |
| 4.3.1 Marchas e Contramarchas da Negociação | 31 |
| 4.4 Arenas Partidária e Distributiva | 41 |
| 4.5 Arenas Partidária e Distributiva além da Desestatização da CVRD | 43 |
| 4.6 Conclusões | 46 |
| 5. Narrativa Analítica sobre a Produção Legislativa que Permitiu a Reforma do Setor de Telecomunicações | 50 |
| 5.1 Perfil do Setor de Telecomunicações antes da Reforma | 51 |
| 5.1.1 Situação do Sistema Telebrás Pré-Desestatização | 53 |
| 5.1.2 Situação dos Serviços Prestados | 54 |
| 5.2 Caracterização da Desestatização do Setor de Telecomunicações | 55 |
| 5.3 Mobilização e Coordenação de Interesses Empresariais | 61 |
| 5.3.1 A Mobilização de Interesses em Retrospectiva | 62 |
| 5.3.2 Os Principais Focos de Tensão: A Indústria Brasileira de Telequipamentos e a Preservação do CPqD | 65 |
| 5.4 Coordenação sobre a Corporação do Sistema Telebrás | 69 |
| 5.5 O Papel Crucial da Lei Mínima | 71 |
| 5.6 A Arena Distributiva | 72 |
| 5.7 A Arena Partidária: A Tramitação da Reforma do Setor de Telecomunicações no Congresso | 78 |
| 5.7.1 Tramitação e Aprovação da Emenda Constitucional | 78 |
| 5.7.2 Tramitação e Aprovação da Lei Mínima | 79 |
| 5.7.3 Tramitação e Aprovação da LGT | 81 |
| 5.8 Arenas Distributiva e Partidária além da Reforma do Setor de Telecomunicações | 85 |
| 5.9 Conclusões | 87 |
| 6. Considerações Finais | 92 |
| Referências Bibliográficas | 93 |

Resumo

Na literatura, duas vertentes de análise sobre o processo decisório das políticas públicas no Brasil se sobressaem: a que privilegia os obstáculos decorrentes dos pontos de veto institucionais para a produção dessas políticas e a que destaca a capacidade de coordenação dos interesses dos diversos atores relevantes envolvidos no processo decisório. Na passagem da primeira para a segunda vertente, as pesquisas dedicaram-se a examinar como o país era governado à luz da sua configuração institucional. Em consequência, novos estudos demonstrariam que o processo decisório das políticas públicas conferia previsibilidade às votações dos parlamentares no Brasil, por envolver forte centralização dos trabalhos do Legislativo nos líderes partidários. Dessa conjectura decorre um novo caminho de pesquisa sobre como são feitos os acordos que permitem prever o comportamento dos parlamentares antes das votações.

Este trabalho está inserido na vertente de pesquisa que busca contribuir para o entendimento, na produção de reformas estruturais, de como e em que condições esses acordos são feitos. As negociações entre os poderes Executivo e Legislativo são analisadas em busca de maior compreensão sobre o processo decisório das políticas reformistas no âmbito do presidencialismo de coalizão brasileiro.

1. Introdução

Este texto é uma versão resumida da tese de doutorado defendida no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) em 29 de abril de 2005, intitulada *A política pública de privatização no presidencialismo de coalizão brasileiro*.

Embora a pesquisa tenha baseado-se na política pública de privatização, julga-se que o modelo analítico proposto neste trabalho pode também ser aplicado e testado empiricamente em outras políticas reformistas no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro, em seu passado recente.

Na decisão de implementar reformas estruturais, os projetos do Executivo enfrentam interesses cristalizados no *status quo*, não só por parte da oposição como também de segmentos da sua base de coalizão. Trata-se, assim, de entender como esses interesses são superados por meio de negociações que evitem a rejeição ou a transfiguração dos projetos.

A metodologia utilizada para fundamentar as explicações sobre a implementação dessas reformas, e delas extrair conclusões mais gerais, privilegia a análise do processo decisório entre o Executivo e o Legislativo, tomando por base o estudo de dois casos selecionados do primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso: a implementação da desestatização da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e a produção legislativa que permitiu a desestatização do setor de telecomunicações.

Argumenta-se que as privatizações ocorreram em um período em que o Executivo, no que se refere a esse tipo de política, podia impor estrategicamente sua preferência em relação àquela correspondente à tendência central do Congresso, ao tempo em que parte das tensões da negociação política do presidencialismo de coalizão se transferia para a atividade de fiscalização. Essas condições são consideradas previamente necessárias – mas não necessariamente suficientes – à implementação dessas políticas.

Uma vez satisfeitas tais condições, aos casos selecionados é aplicado um modelo analítico de coordenação de interesses, cuja construção sustenta-se em duas arenas de negociação – partidária e distributiva – que interagem entre si.

Durante as negociações, o Executivo é analiticamente tratado como interdependente de sua base de coalizão, razão pela qual o termo *governo* será usado para expressar o conjunto *Executivo e sua base de coalizão parlamentar*.

A forma de abordagem dos casos segue o caminho de uma *narrativa analítica*, na qual são combinadas a história e a produção das políticas com a teoria da escolha racional, em consonância com o trabalho de Bates, Greif, Levi Rosenthal e Weingast (1998).

A adoção da narrativa analítica aos casos selecionados revelou-se coerente com o previsto pelos autores que a defendem, visto que, na análise dos casos, dá-se uma contínua interação entre o material pesquisado e o modelo analítico assumido, o caráter dedutivo do modelo sendo informado pelo caráter indutivo da pesquisa dos casos.

Nos casos analisados, o governo, ainda que detendo maioria para a aprovação dos seus projetos, necessita negociar internamente em sua base de coalizão. Isso porque a oposição não se propõe à cooperação na arena partidária, com a busca de políticas alternativas que pudessem ser julgadas viáveis pelo governo.

Internalizada a negociação dentro da coalizão, verifica-se a existência do *parlamentar pivô da coalizão*, aquele que mais provavelmente poderia votar contra os projetos do governo. Esse parlamentar será o objeto de maior atenção do governo na arena distributiva, arena essa que permite modificar o seu ganho na partidária, levando-o a votar em sintonia com o projeto do governo.

Embora reconhecendo a limitação de conclusões que possam ser extraídas da análise de somente dois casos, entende-se que o modelo analítico baseado na coordenação de interesses, em duas arenas de negociação, revela-se adequado para a compreensão da produção de reformas conduzidas no âmbito do presidencialismo de coalizão brasileiro. Uma vez satisfeitas as condições prévias de exequibilidade nos termos argumentados, o sucesso da implementação das políticas é explicável por meio das negociações desenvolvidas nas arenas partidária e distributiva.

Organização do texto

Na Seção 2, é sintetizada a literatura recente aplicável ao presidencialismo de coalizão brasileiro, em especial a que enfatiza os pontos institucionais de veto, com implicações negativas para a produção de políticas públicas no Brasil, e a que privilegia a coordenação dos atores, com implicações positivas. Da Subseção 2.1, sobre a política pública de privatizações no período pós-1985, decorre o argumento sobre as condições prévias de viabilidade das privatizações.

A Seção 3 trata das condições de suficiência para o sucesso da implementação das reformas, por meio da proposição do modelo de análise baseado na coordenação de interesses dos atores envolvidos, em duas arenas de negociação, uma partidária e outra distributiva.

As Seções 4 e 5 resumem as narrativas analíticas dos casos tendo como referencial o modelo proposto na Seção 3. As conclusões dessas seções representam, em última instância, o objeto deste trabalho.

Na tese, as narrativas dos dois casos encerram-se com apêndices, nos quais é utilizado o ferramental da Teoria dos Jogos para uma formalização simplificada das negociações, com o intuito de, fundamentalmente, realçar sua lógica. No presente trabalho, esses apêndices foram omitidos sem prejuízo para a compreensão do texto.

Por fim, são apresentadas duas implicações teóricas, passíveis de avaliações empíricas em outros casos.

2. As Políticas Públicas e o Presidencialismo Brasileiro

O objetivo desta seção é apresentar resumidamente a literatura recente aplicável ao presidencialismo de coalizão brasileiro, em especial: 1) a que enfatiza os pontos institucionais de veto para a produção de políticas públicas no Brasil, com implicações negativas; e 2) a que privilegia a coordenação dos atores, com implicações positivas.

Como postulado geral da primeira vertente da literatura, quanto maior o número de vetos, menor a capacidade decisória e maior a estabilidade das políticas adotadas – leia-se: maior dificuldade de alteração do *status quo* – e a produção de políticas de caráter privado por conta das negociações envolvendo pagamentos colaterais, associados à superação dos vetos, em *políticas distributivas*.¹ É nesse sentido que as implicações da configuração e do funcionamento das instituições políticas brasileiras para a produção decisória de políticas de caráter nacional têm sido objeto de sistemática análise por parte dessa literatura [Cox & McCubbins (2001) e Shugart & Haggard (2001) entre outros].

O sistema partidário e eleitoral brasileiro induziria à maior produção de políticas de caráter privado, em razão da grande quantidade de partidos, de facções partidárias e de parlamentares que atuam de forma independente do partido.

A fragmentação partidária – definida pela grande quantidade de partidos em competição no Legislativo, a qual seria diretamente influenciada pela representação proporcional, pelo alto número de cadeiras por distrito eleitoral e por baixos patamares de exclusão de representação – teria como decorrência o efeito perverso para a governabilidade, uma vez que quanto maior a

1 Políticas que geram benefícios concentrados e custos dispersos.

fragmentação legislativa, menor tende a ser o tamanho do partido do presidente.

Gabinetes formados por coalizões partidárias são também vistos como possíveis causadores de mau desempenho econômico [Roubini & Sachs (1989); Alesina, Roubini & Cohen (1997)].

Ademais, a estrutura política fragmentada e descentralizada do Brasil seria uma facilitadora da atuação de grupos de interesse – organizações empresariais e trabalhistas em especial – na oposição às reformas econômicas [Haggard & Kauffman (1995)]. A ausência de sindicatos abrangentes também funcionaria como impeditivo para o sucesso de políticas de ajustes de caráter estrutural, por não induzir à participação institucionalizada de grupos de interesse, como em alguns países da Europa (op. cit.).

À separação de poderes – própria do presidencialismo – juntam-se, assim, outros aspectos institucionais recorrentemente considerados um entrave à implementação de políticas de caráter reformista no Brasil, em função do que representariam em termos de pontos de veto à produção de políticas nacionais que implicam a alteração do *status quo*: ausência de sindicatos abrangentes,² estrutura federativa, governos de coalizão e fragmentação partidária.

Em síntese: para parte expressiva dessa literatura, a configuração institucional brasileira tem sido vista, no mínimo, como geradora de dificuldades para a produção de políticas nacionais, o que significaria dizer que os casos analisados neste trabalho – a desestatização da CVRD e a reforma do setor de telecomunicações – seriam autênticos exemplos de políticas públicas no país errado.

Tomando-se por base a outra vertente da literatura, o debate transfere-se de uma visão centrada na não-governabilidade da democracia brasileira, em uma linha de indicação normativa de uma configuração institucional que leva à paralisia decisória, para uma análise dos mecanismos efetivos de funcionamento dessa democracia, ou seja, como governa-se o Brasil à luz de sua configuração institucional [Palermo (2000)].

Nessa linha, é enfatizada a capacidade de coordenação dos interesses dos diversos atores relevantes envolvidos no processo decisório político para que as políticas de governo sejam implementadas. Essa outra vertente da literatura confere poder explicativo à análise das políticas produzidas no Brasil, a despeito dos pontos de veto. Isso não significa dizer que a configuração institucional de cada país não importa; sim, importa a fim de implicar diferentes estratégias de coordenação por parte do governo para atingir seus objetivos.

2 A estrutura sindical brasileira é vista como intermediária entre pulverizada e abrangente.

No caso dos regimes presidencialistas, as diferenças em suas configurações resultam em distintos padrões de cooperação ou de concorrência entre os Poderes Executivo e Legislativo para a produção das leis [Shugart & Carey (1992)]. Seguindo esse caminho, Figueiredo e Limongi (1999) analisaram o processo decisório do sistema político brasileiro sob a Constituição de 1988. Em oposição às teses que privilegiam as consequências danosas dos excessivos pontos de veto do sistema político brasileiro, é sustentado que há mecanismos de governabilidade no presidencialismo de coalizão que tem se verificado no Brasil. Essa governabilidade associaria-se aos poderes constitucionais do presidente – seja em termos legislativos, administrativos ou distributivos –, garantindo ao Executivo a capacidade de concentrar o processo decisório e impor sua agenda. De outro lado, apesar da fragmentação partidária e do sistema eleitoral com lista aberta, esses autores demonstram que, em face da existência de uma forte centralização dos trabalhos do Legislativo nos líderes partidários, não há a indisciplina partidária apregoada por parte da literatura. Em poucas palavras: partidos políticos importam no presidencialismo brasileiro.

Em trabalho posterior, entretanto, Ames (2001) reiteraria a percepção de ineficácia do sistema político brasileiro, com base na grande quantidade de atores com poder de veto, inerente à sua estrutura institucional, a ineficácia sendo fundamentalmente definida em função da manutenção do *status quo*.

As visões de Figueiredo e Limongi e de Ames não são necessariamente conflitantes quando pensadas em termos da dificuldade associada ao processo de negociação decisória, visto que Ames chama a atenção para *o que não é produzido*. A concentração de poderes no presidencialismo brasileiro de coalizão não resolveria, assim, por si só, a questão da incerteza do Executivo na hora de decidir e formular uma política que suponha tratamento legislativo. Nesse sentido, não seria suficiente a verificação das disciplinas partidárias nas votações nominais de uma dada matéria que vai a plenário. Isto porque a disciplina partidária não significa, necessariamente, que os partidos da coalizão respondam disciplinadamente às iniciativas do Executivo, mas concede previsibilidade a acordos *quando esses são firmados* [Palermo (2000)].

Independentemente da abordagem das literaturas, não se pode negar que, ao tempo em que políticas públicas reformistas de caráter nacional não deixam de ser produzidas, existe no presidencialismo brasileiro um intenso processo de negociação entre os poderes Legislativo e Executivo não totalmente captado quando são analisadas apenas as legislações aprovadas e as respectivas votações.

2.1 As Privatizações no Período Pós-1985 e o Presidencialismo de Coalizão Brasileiro

Inicialmente, nesta seção, é justificada a escolha da privatização como a política reformista a ser objeto de análise para extraírem-se conclusões sobre o processo decisório do presidencialismo de coalizão brasileiro. Em seguida, é caracterizado o contexto que permitiu ao Executivo buscar sua implementação.

Primeiro, a escolha decorre das características dessa política pública.

As privatizações enquadram-se como reformas econômicas que envolvem custos concentrados a curto e médio prazos e benefícios difusos a longo prazo, em que a ação coletiva dos perdedores é facilitada pela clareza da perda com as reformas, as quais, de outro lado, projetam resultados incertos para a sociedade e seus mais diretos beneficiários. Privatizações não são as legislações de preferência dos parlamentares – as que envolvem transferência concentrada de recursos [Santos (1995)]³ –, sendo, portanto, políticas públicas em relação às quais espera-se que haja negociação entre os dois poderes.

Segundo, porque a privatização, entre as mudanças que têm composto a agenda da reforma do Estado no Brasil, apesar dos benefícios difusos e da imposição de custos concentrados, foi uma das que mais avançaram no período recente no país, depois que o Estado retirou-se de setores que gerenciou com exclusividade por várias décadas [Pinheiro (1999)].

Foram selecionadas, como objeto de pesquisa, a desestatização da CVRD e a reforma do setor de telecomunicações, levadas a efeito no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso.

Essa seleção decorre de sua contemporaneidade e de sua importância relativa:

1) a CVRD, por ser uma empresa estatal emblemática, cuja privatização foi realizada em meio a expressivas manifestações de rejeição da sociedade; e

2) a reforma do setor de telecomunicações, por ser uma desestatização de serviço público e pela profundidade da reestruturação do setor associada a essa desestatização.

3 Como regra, estas são legislações que atendem a redutos eleitorais dos parlamentares, permitindo negociação entre eles de forma contínua: parlamentares apóiam projetos em que possuem menor interesse em troca de apoio futuro para projetos que desejam com mais intensidade.

Por outro lado, apesar de situadas em uma mesma categoria, essas duas desestatizações são, na verdade, políticas públicas muito distintas, que implicaram diferentes processos de negociação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Essa diferenciação, a ser discutida nos estudos dos casos, é antecipada de forma resumida no Quadro I, ao final desta seção.

Feitas essas observações, cabe expor brevemente o contexto geral de implementação das reformas econômicas no Brasil no período.

As reformas econômicas nos países em desenvolvimento, nas décadas de 1980 e 1990, têm sido amplamente discutidas na literatura, buscando-se o entendimento sobre a transformação das idéias e das políticas que vigoravam nos anos 1970, baseadas no desenvolvimento calcado no Estado. Nessa literatura, o Brasil é apresentado entre aqueles países que só se moveram na direção de reformas estruturais ao final daquela década [Stallings (1992), entre outros].

A despeito das privatizações realizadas no governo Sarney, essas tornam-se parte da agenda pública, de fato, em Collor, quando, em 15 de março de 1990, é instituído o Programa Nacional de Desestatização (PND), por meio de Medida Provisória (MP), conferindo à privatização *status* de prioridade entre as políticas de governo.

O fato de as privatizações tornarem-se política de governo nesse período não elimina a questão de como se forjaram as condições para sua implementação. Afinal, além de não haver consenso sobre a prioridade de reformas estruturais no período imediatamente anterior, Collor havia assumido o governo sem base partidária de apoio e sem o suporte de segmentos organizados da sociedade civil. As condições de transformação de um sentimento antiestatista difuso, presente em sua campanha eleitoral, em uma política de privatizações não estavam dadas [Schneider (1990)].

Tavares de Almeida e Moya (1997), ao avaliarem a posição do Congresso sobre as privatizações, com base em estudos realizados pelo Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (Idesp) em 1991 e 1995, com uma amostra das duas Casas, revelam que a posição de absoluta adesão ao intervencionismo estatal prevalecente – definido como *status quo* – era minoritária no Legislativo pelo menos desde 1991. A maioria dos membros era, portanto, favorável a alguma mudança na forma de atuação do Estado. Mais ainda: dos sete maiores partidos com assento no Congresso, apenas em dois, somando cerca de 15% das cadeiras na Câmara e 6% no Senado, a maioria ou a totalidade dos parlamentares era a favor do *status quo*. De forma análoga, estudo realizado por Soares de Lima e Boschi (1995) indicava que a posição totalmente favorável à intervenção do Estado representava apenas 22,4% dos congressistas.

Desses estudos foram extraídas apenas as posições extremadas a favor do *status quo*, o que não quer dizer que a posição dominante fosse o oposto. Antes, as conclusões dos dois trabalhos situam-se na prevalência de um reformismo moderado, quer por parte dos congressistas, quer das elites em geral, não sendo crível que reformas estruturais pudessem ser implementadas sem a formação de coalizões que viessem a garantir a continuidade destas.

Essa exposição é suficiente para inferir-se que, à época em que as privatizações ganham prioridade do Executivo, no início dos anos 1990, a preferência do congressista mediano quanto ao nível desejado de intervenção do Estado estava distante do *status quo* no que se refere ao nível de participação do Estado na economia.

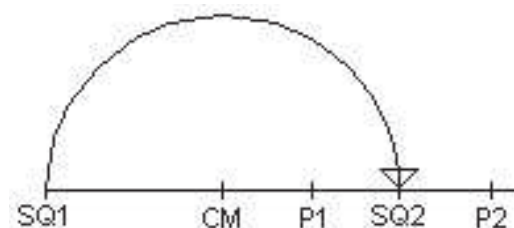
O'Halloran (1994), pesquisando sobre a área de comércio exterior dos Estados Unidos (EUA), em levantamento de dados que remonta ao século XIX, mostra como a ausência de interferência do Congresso não significa necessariamente aquiescência, podendo denotar, de outra forma, que o presidente é capaz de agir de modo a evitar a ação contrária daquele. Pode-se ter uma aparência enganosa de grande poder discricionário do presidente quando o *status quo* encontra-se distante da preferência do *congressista mediano*. Nesse sentido, conclui que quanto mais longe o *status quo* dessa preferência mediana, maior a liberdade do presidente para alterá-lo de acordo com as suas preferências, o inverso sendo também verdadeiro – quanto mais próximo o *status quo* do congressista mediano, menor a liberdade do presidente em aprovar uma nova política do seu desejo.

Para o caso das privatizações no Brasil, pode-se visualizar o *status quo* e as preferências situadas espacialmente em um *continuum* ideológico *esquerda-direita*, de maior para menor intervenção do Estado:

Situação inicial



Situação final



Onde:

CM: posição de preferência do *congressista mediano*

SQ1 e SQ2: posições de *status quo*, inicial e final

P1 e P2: posições possíveis de preferência do *presidente*

Distância SQ1-CM = Distância CM-SQ2

Considere-se o *status quo* do nível de intervenção do Estado no Brasil, antes das privatizações, em SQ1, portanto mais à esquerda do que a posição do CM. Todavia, a distância entre essa posição e a sua preferência é a mesma que se estivesse em SQ2. Admitindo a preferência do presidente como mais à direita do que a do CM, ele, presidente, buscaria a alteração do *status quo* para as posições P1 ou P2. Caso sua preferência estivesse em P1, teria condições de tentar obter tudo o que desejasse, fazendo coincidir o novo *status quo* com a sua própria preferência, deslocando SQ1 para para P1, que representaria o novo SQ. No entanto, mais provavelmente, a posição de preferência do presidente sendo P2, ele só teria margem de negociação para buscar a alteração até SQ2, que se tornaria o novo *status quo*.

De outro lado, Santos e Patrício (2001), avaliando as bases de autonomia concedida ao Banco Central brasileiro, a partir da Constituição de 1988, argumentam que tensões do presidencialismo de coalizão no Brasil transferem-se para a atividade de fiscalização do Executivo por parte do Legislativo. Sem negar que a perspectiva de *transferência de responsabilidade*⁴ e a complexidade dos assuntos que envolvem a atuação do Banco Central sejam fatores de delegação ao Executivo, concluem que o Legislativo transfere sua atenção e poder de interferência para a atividade de fiscalização, na qual as divergências dos partidos da coalizão ocorrem e são superadas por meio de acordos que envolvem o presidente e seu partido. A negociação política desloca-se, assim, para a atividade de fiscalização, que passa a ser o *locus* de rearranjos das bases de cooperação nos gabinetes.

Embora seja razoável supor que a transferência de parte das tensões do presidencialismo de coalizão para a atividade de fiscalização tende a ocorrer mais fortemente nas políticas de natureza econômica, que induzam a uma estratégia de *transferência de responsabilidade* por força dos seus resultados imediatos, a exemplo da política monetária, isso não significa que esse argumento não tenha validade, em algum nível, nas demais políticas públicas, desestatizações incluídas.

Dessa exposição, extraem-se dois argumentos básicos que permitem entender como foi possível ao governo levar adiante a sua política de reformas. Esses argumentos constituem-se no pano de fundo sobre o qual ocorrem as negociações entre o Executivo

4 *Blame-shifting* no original. A transferência de responsabilidade associa-se aos custos político-eleitorais das legislações [Mayhew (1974), entre outros].

e o Legislativo que possibilitaram a desestatização da CVRD e a reforma do setor de telecomunicações.

1) As privatizações, na década de 1990, ocorreram em um ambiente em que a preferência do congressista mediano sobre o nível de intervenção do Estado na economia encontrava-se distante do *status quo*. Nesse sentido, o Executivo tinha graus de liberdade para impor estrategicamente sua preferência sobre essa política, em relação àquela correspondente à tendência central do Congresso.

2) Parte das tensões do presidencialismo de coalizão transfere-se para a atividade de fiscalização, a qual se torna um locus de negociação política, em que partidos e parlamentares que competem eleitoralmente entre si buscam o rearranjo das suas bases de cooperação após a produção das políticas, independentemente do nível de cooperação da coalizão governamental para a produção dessas políticas. A possibilidade desse *segundo turno de negociação* facilita a delegação da base governista para o Executivo, o que não significa dizer que isso ocorra de forma absoluta e igual em todas as matérias.

Embora esses argumentos permitam compreender as condições que favoreceram a implementação das reformas, não explicam por si só o resultado da produção dessas políticas. Expressam condições de viabilidade prévia, necessárias, mas não suficientes. Faltam ser analisadas as preferências dos diversos atores envolvidos e como interagem entre si, bem como o modo como ocorre a coordenação dessas preferências por parte do governo, o que será feito nas seções que tratam das narrativas dos casos selecionados.

Quadro I

Principais Características dos Casos Selecionados

| | <i>Desestatização da CVRD</i> | <i>Reforma do Setor de Telecomunicações</i> |
|---|---|---|
| 1) Legislações Pertinentes | 1) MP 155 de 15 de março de 1990, criando o Programa Nacional de Desestatização (PND); 2) Lei 8.031 de 12 de abril de 1990 (PND), oriunda da MP 155; 3) Decreto 1.510 de 1º de junho de 1995, incluindo a CVRD no PND. | 1) EC 8 de 15 de agosto de 1995, flexibilizando o monopólio estatal das telecomunicações; 2) Lei 9.295 de 19 de julho de 1996 (Lei Mínima), sobre regras de competição no serviço móvel celular; 3) Lei 9.472 de 16 de julho de 1997 (LGT), dispondo, entre outros, sobre a instituição do órgão regulador e as condições para a reestruturação e privatização do setor de telecomunicações. |
| 2) Locus principal de negociação entre o Executivo e o Legislativo | Senado. Papel relevante exercido pela Comissão de Serviços de Infra-estrutura do Senado. | Câmara. Papel relevante exercido pelas Comissões Especiais nos casos da EC e LGT, e Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática no caso da Lei Mínima. |
| 3) Interesse dos estados da Federação | Bastante concentrado nos Estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Pará, Maranhão, Bahia e Sergipe, que apresentavam-se como os perdedores potenciais com a venda da CVRD. | Reação contrária difusa. Perdedores dispersos e possibilidade de ganhos associados a novos investimentos a curto e médio prazos. |
| 4) Possibilidade de utilização das empresas em negociações políticas | Reduzida. | Alta, por meio de todo o sistema: 27 empresas de telefonia distribuídas por todos os estados da Federação e o Distrito Federal, a holding Telebrás e a Embratel. |
| 5) Possibilidade de negociações laterais do Executivo com deputados da base governista. | Pouco relevante, na medida em que a Lei 8.031 conferia ampla delegação para o Executivo e que não havia mecanismos claros que permitissem intermediação por parte dos deputados. | Bastante relevante para o processo, por conta da existência de amplos recursos de intermediação de interesses dos deputados perante estados e municípios. |
| 6) Posição do setor empresarial, nacional e estrangeiro. | Resistência, no geral. Processo em que de antemão poderia se prever um resultado com pouquíssimos vencedores e perdedores visíveis. | Forte apoio, ainda que com a existência de tensão nas empresas situadas no universo da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee). Processo que implicou múltiplos vencedores e possibilidades de novos negócios, bem como a perspectiva de melhor atendimento dos grandes usuários dos serviços de telecomunicações. |
| 7) Posição das corporações técnicas | Grande resistência, com forte apelo nacionalista. Empresa estatal desde sua constituição. Receio de demissões, da diluição da importância do papel da empresa e de que a CVRD se tornasse centro de custos dos grupos empresariais vencedores. | Resistência pulverizada, estreitamente coordenada pelo Ministério das Comunicações (MC). O Sistema Telebrás não era estatal de origem. O monopólio estatal só veio a ser estabelecido a partir de Lei 4.117/62 e consolidado pela Lei 5.792/72, atribuindo ao Sistema Telebrás a exploração dos serviços públicos de telecomunicações. A constitucionalização desse monopólio ocorreu apenas com a Carta de 1988. Apenas a Embratel, criada em 16 de setembro de 1965, foi constituída como estatal, com feições estratégicas. |
| 8) Posição dos Sindicatos de Trabalhadores | Fortemente contrária, com apelo nacionalista. Receio de demissões, da diluição da importância do papel da empresa e de que a CVRD se tornasse centro de custos dos grupos empresariais vencedores. | Reação bastante dificultada, na medida em que previam-se significativos acréscimos de investimentos, contrabalançando os receios de demissões. Papel fundamental exercido pela Lei Mínima, permitindo a licitação imediata das concessões dos serviços móveis celulares da banda B, que resultariam em novos investimentos e empregos, sem demissões. |
| 9) Posição da sociedade civil em geral | Grande resistência, com forte apelo nacionalista. Empresa percebida como estatal eficiente e tendo caráter emblemático, em função de suas atividades, ligadas ao subsolo nacional. Preocupação das comunidades situadas nas áreas de maior influência da CVRD. | Apoio, ainda que difuso. Serviços considerados precários e insuficientes, além de atingir apenas os segmentos mais favorecidos da sociedade. |
| 10) Coordenação do Executivo | Não concentrada, dificultando a coordenação. O órgão decisório do PND era um colegiado composto por diversos ministros de Estado. | Forte concentração no Ministério das Comunicações. A privatização das telecomunicações não se vinculava ao PND. |
| 11) Interesse do Ministério da Fazenda | Forte, pela sinalização do comprometimento do novo governo com reformas estruturais. | Muito forte. Não só pela sinalização do comprometimento com reformas estruturais, como também pelo valor de arrecadação esperado e pela expectativa de forte presença de investidores estrangeiros, com a conseqüente entrada de recursos externos. |
| 13) Valores arrecadados nos leilões (em US\$ milhões). | US\$ 3.132 – arrecadação totalmente em moeda corrente local; vencedores foram investidores nacionais. | Banda B (Lei Mínima): US\$ 7.613 Telefonia fixa, longa distância e Banda A: US\$ 18.944 Total: US\$ 26.557 – cerca de 60% dos recursos arrecadados em moeda estrangeira. |

3. Modelo de Análise das Negociações entre o Executivo e o Legislativo

Apresentados os argumentos – condições necessárias – que fundamentam a viabilidade da busca de implementação da privatização por parte do Executivo, o objetivo desta seção é mostrar um modelo analítico que permita a compreensão das negociações dos casos estudados. Trata-se de buscar as condições de suficiência para o sucesso da implementação das reformas, por meio da proposição de um modelo de análise baseado na coordenação de interesses dos atores envolvidos.

A ênfase no caráter particularista-distributivo ou partidário da produção de políticas públicas ganhou corpo na década de 1990, com a formalização de estudos e modelos sobre o funcionamento do Legislativo norte-americano. De um lado, os que apregoavam que o sistema político americano implicaria a subprodução de políticas nacionais, com os benefícios das políticas associando-se geograficamente aos distritos dos deputados. Nesse sentido, o Congresso se organizaria institucionalmente para atender os objetivos eleitorais dos parlamentares de forma individual, os partidos importando pouco como entidades aglutinadoras de interesses [Mayhew (1974); Shepsle (1978); Weingast & Marshall (1983), entre outros]. De outro lado, a vertente de pesquisa que indicava uma visão oposta, de que os partidos importam para os interesses individuais de reeleição dos parlamentares, a organização institucional do Congresso nesse caso sendo vista como capaz de atender aos desejos do partido majoritário e seus líderes [Kiewiet & McCubbins (1991); Cox & McCubbins (1993)].

Alguns trabalhos posteriores, na literatura americana, questionariam a suposta incompatibilidade dos modelos distributivo e partidário. Shepsle e Weingast (1995) propoiam que as pesquisas deveriam ser enriquecidas com modelos híbridos que levassem em consideração, de forma simultânea, a premissa distributiva das preferências e o papel de coordenação exercido pelas instituições em proveito de uma produção legislativa mais coletiva. Epstein e O'Halloran (1999), por sua vez, argumentariam que as abordagens deveriam ser vistas como complementares e não excludentes entre si, uma vez que diferentes legislações requerem estruturas diversas de processo decisório, nenhuma das teorias sendo suficiente para abranger todos os casos e situações.

Carvalho (2003) segue uma linha similar para o estudo do comportamento legislativo no Brasil, baseando-se na premissa de que o Legislativo brasileiro demanda solução teórica interativa que combine os modelos partidário e distributivo.

A construção do modelo analítico a ser apresentado tem a mesma premissa utilizada por Carvalho. Na explicação das políticas públicas produzidas, o caráter distributivo do sistema político-eleitoral brasileiro que levaria ao bloqueio da produção de políticas nacionais, como em Ames (2001), será aceito como parte integrante do processo decisório, ao lado da visão de Figueiredo e Limongi (1999) sobre o papel de coordenação exercido pelos partidos.

Por fim, a questão de Palermo (2000) abordada anteriormente, sobre o real significado das votações, é automaticamente incorporada para explicar a produção de políticas públicas por parte do governo, entendido como o Executivo e sua base de coalizão parlamentar, o que abrange as negociações desenvolvidas.

3.1. As Duas Arenas de Negociação das Políticas Públicas

Postula-se que a produção das políticas públicas brasileiras seja inteligível à luz das negociações entre os poderes Executivo e Legislativo, e que essas negociações desenvolvem-se em duas arenas, uma partidária e outra distributiva.

À arena partidária associam-se os interesses do governo em relação à política que se pretende aprovar ou implementar. À arena distributiva juntam-se os interesses subnacionais e eleitorais particulares dos parlamentares julgados relevantes para a aprovação da política pública desejada. Tais arenas, na situação mais geral, interagem entre si, podendo ou não ocorrer em um mesmo lócus de negociação.

Essa estrutura analítica não significa que ao governo não interesse reduzir ao máximo os custos distributivos, o que sugere que a arena distributiva desenvolve-se à medida que há a percepção que a arena partidária é insuficiente para a aprovação da política desejada. Assim que essa percepção emerge, as negociações nas arenas partidária e distributiva tendem a ocorrer de forma simultânea e interativa.

São utilizados conceitos da teoria da escolha racional para explicar as configurações das políticas públicas engendradas interativamente pelas arenas partidária e distributiva, o que se justifica na medida em que a identidade dos diversos atores, seus objetivos e preferências podem ser estabelecidos e as regras de interação são conhecidas pelos agentes [Tsebellis (1990)].

As apresentações dos casos selecionados, que deverão amparar empiricamente o modelo de análise proposto, seguem o caminho de uma *narrativa analítica*, um conceito que combina a história e a produção das políticas com a teoria da escolha

racional. São identificados os agentes envolvidos – atores individuais ou coletivos –, suas preferências e os fundamentos de suas escolhas e decisões em seu nível micro, os caminhos evitados e os efetivamente adotados, bem como a forma pelas quais as escolhas resultam em fatos e se revertem-se em decisões políticas, buscando-se uma interação permanente entre o modelo analítico assumido e a pesquisa realizada, as idéias sendo confrontadas continuamente com a realidade [Bates, Greif, Levi Rosenthal & Weingast, (1998)]. Por construção, a narrativa analítica implica o cruzamento entre as literaturas sobre a importância dos grupos de interesse para a produção de políticas públicas e aquelas que analisam o comportamento do Legislativo por meio das votações.

As preferências dos agentes são, entretanto, passíveis de serem mediadas por instituições capazes de coordená-las a fim de induzir a resultados Pareto-Ótimo⁵ superior, em que todos fiquem em melhores condições. O conflito entre as racionalidades individuais e coletivas é, assim, resolvido por meio de instituições capazes de facilitar a comunicação entre os agentes, realçando e tornando críveis os benefícios para os cooperadores e os custos para os desertores [Tsebellis (1990)].

Como parte integrante da narrativa analítica, na busca do entendimento dos resultados finais das negociações entre o Executivo e o Legislativo, são ainda investigadas políticas simultâneas ou quase-simultâneas, também negociadas em arenas partidárias e distributivas, as quais, *dedutivamente*, tenham exercido influência naquela que está sendo objeto de apreciação, reforçando a perspectiva de sua implementação. Assume-se que essa será uma análise fundamentalmente *contrafactual*, significando dizer que, caso essas políticas não tivessem existido, a probabilidade de implementação da política desejada reduziria-se até o limite do insucesso. A simultaneidade destas políticas é o que permite um caráter dedutível consistente na medida em que, nos termos defendidos por Fearon (1996), sejam eventos próximos com mecanismos causais bem compreendidos, sujeitos a poucas interferências de outros eventos externos.

Sabe-se que na condução das políticas de natureza econômica do interesse do Executivo há predominância da preferência do presidente, ao qual, como reconhecido na literatura, em função de possuir eleitorado nacional, é concedida delegação objetivando a superação dos dilemas de ação coletiva associados aos conflitos distributivos decorrentes dos interesses de reeleição dos congressistas. No entanto, a extensão desta delegação dependerá da maior ou menor proximidade entre as preferências do presidente e as do Congresso, como visto anteriormente [O'Halloran (1994); Epstein & O'Halloran (1999)], ou, mais espe-

5 Um resultado é dito como sendo Pareto-Ótimo quando não existe a possibilidade de um agente melhorar sua condição sem reduzir as dos outros agentes [Tsebellis (1990)].

cificamente, entre as preferências do presidente e de sua base de coalizão.

O exercício dessa delegação pelo presidente faz-se, todavia, com subdelegações para seus ministros e líderes partidários, para atuarem nas arenas partidária e distributiva, a fim de garantir a aprovação da política.

As Comissões Congressuais funcionam como o *locus* natural da arena partidária, ainda que não exclusivo, uma vez que a escolha de parlamentares para integrar as Comissões está centralizada nas mãos dos líderes partidários. Nas Comissões encontram-se os parlamentares mais experientes e com *expertise* nas matérias que nelas tramitam, além de propiciar maior participação individual por conta da menor restrição ao uso da palavra e à apresentação de emendas [Figueiredo & Limongi (1999); Santos (2002)]. Uma vez a política tendo sido votada nas Comissões, é submetida ao plenário, onde a ação dos líderes e as negociações desenvolvidas buscam permitir sua aprovação de acordo com os interesses do Executivo e sua coalizão.

Na coordenação dos diversos interesses, o governo conta com atores-chave, cunhados por Arnold (1979 e 1990) como *líderes de coalizão*, aqueles que influenciam e conduzem a estruturação do processo decisório congressional, por serem capazes de antecipar as decisões de voto dos parlamentares, seja nas comissões, seja em plenário. Em princípio, mas não exclusivamente, os *líderes de coalizão* naturais são o presidente, o ministro a cujo ministério esteja vinculada a política proposta e os líderes partidários.

Nas Comissões, o relator aparece como outro líder de coalizão fundamental. Cabe a ele apresentar o projeto substitutivo ao original, incorporando propostas dos parlamentares. Contudo, há uma enorme diferença entre o que os parlamentares propõem e o que é incorporado ao projeto pelos relatores. A participação dos congressistas é filtrada, limitando a participação individual no que se refere a propostas próprias que atendam a seus interesses particulares [Figueiredo & Limongi (1999)]. Isso não significa que a proposta do relator não expresse demandas de grupos de interesse. Pelo contrário, a comissão é o *locus* apropriado de expressão desses interesses, até por conta da identificação dos parlamentares que nela atuam e da especialização em relação à matéria em apreciação, o que, em alguma medida, os vincula a setores econômico-sociais e grupos de interesse [Santos (2002)]. Entretanto, esses interesses são mediados pelos líderes partidários, os quais se encontram em condições de propor alterações ao *status quo*, em conjunto com o relator, além ou aquém das preferências dos grupos de interesse. Essa percepção sintoniza-se com o caso norte-americano, em acordo com a referida pesquisa de O'Halloran (1994) sobre a área de comércio exterior dos Estados Unidos.

Ao relator cabe, portanto, a função de ajustar os projetos vindos do Executivo, de forma a ampliar a perspectiva de cooperação por parte dos parlamentares, aprovando uma proposta que busque unir a coalizão governamental na comissão antes de seguir para plenário, onde a maior pulverização de interesses será em algum nível mediada pela arena distributiva. O Executivo, subsidiado pelos *líderes de coalizão* no mapeamento de interesses particulares que possam colocar em risco a aprovação da política desejada, detém recursos para garantir apoio à proposta. Isto inclui os recursos de *patronagem*, expressão usualmente utilizada para a concessão de postos em cargos no Executivo e as denominadas legislações *pork-barrel*,⁶ que visam atender interesses eleitorais dos parlamentares, principalmente aquelas que não necessitem de autorização por parte do Legislativo.

Quando a coalizão governista é maioria, como no período das políticas que serão objeto de análise empírica, a previsão é que as negociações transfiram-se para o seu interior, ainda que informadas pela preferência da oposição. Quando a coalizão governista não é maioria, a negociação amplia-se em termos de participantes, o que não altera a natureza do problema: trata-se de buscar uma proposta que, ao mesmo tempo em que una a base governista, atraia parte da oposição até se atingir o quórum necessário para a aprovação da matéria. Pode-se antever que, no presidencialismo de coalizão, a negociação será totalmente internalizada na base governista quando a oposição tiver a preservação do *status quo* como *estratégia dominante*.⁷ Quando aceita negociar alternativas, nada impede que ela, oposição, seja encarada como mais um membro da coalizão para aquela política específica, capaz de causar à política proposta tantos embaraços ou benesses quanto à base governista.

Postula-se, ainda, que este modelo de análise tenha validade para a Câmara e o Senado. Dependendo das características e especificidades das políticas, o centro principal de tensão e negociação tende a ocorrer de forma mais evidente em uma das duas Casas Legislativas. A diferença básica é que no Senado, atores estaduais – governadores, políticos e grupos de interesse locais – se farão presentes como sinalizadores dos interesses subnacionais, na medida em que o Senado no Brasil é desenhado para representar os estados. Tendo em vista que senadores e deputados são eleitos no país por sistemas eleitorais distintos – majoritário e de representação proporcional, respectivamente – o que altera são as fontes dos interesses. Uma vez que as negociações entre o Executivo e o Legislativo não ocorrem desvinculadas dos interesses outros da sociedade, em especial aqueles dos grupos organizados, tanto o Executivo como o Legislativo, durante a

6 Legislações de caráter distributivo, na medida em que concentram benefícios nos distritos eleitorais dos parlamentares e repartem seus custos de forma dispersa.

7 Reproduzindo a linguagem utilizada em teoria dos jogos, conceitua-se *estratégia dominante* como aquela que não se altera, independentemente da ação do outro agente ou jogador [Dutta (2000)].

negociação, encontram-se informados sobre esses interesses, vocalizados por meio do mecanismo cunhado pela literatura como *alarme de incêndio*⁸ e mediados pelos *líderes de coalizão* do governo.

3.2. O Modelo de Duas Arenas e os Casos Analisados

O objetivo desta seção é apresentar a forma de utilização do modelo perante os casos empíricos selecionados.

As duas próximas seções tratarão das narrativas analíticas da desestatização da CVRD e da produção legislativa que permitiu a desestatização do setor de telecomunicações, ambas no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso. No primeiro caso, parecia ser apenas a implementação de uma política em relação à qual o Executivo detinha uma ampla delegação. No segundo, a produção de três marcos reguladores, um dos quais uma Emenda Constitucional, que produziram profundas alterações no *status quo*. Na CVRD, o foco principal de tensão e negociação ocorre no Senado. Em telecomunicações, na Câmara.

Os dois casos acontecem em um contexto em que o governo é representado por uma coalizão que lhe fornece maioria para aprovar essas políticas, ao mesmo tempo em que a oposição não participa das negociações, uma vez que sua *estratégia dominante* é a preservação do *status quo*.

Ocorre, entretanto, que no interior da coalizão governamental existem *parlamentares que não estão completamente convencidos* dos benefícios das reformas pretendidas.

Na CVRD, esses parlamentares encontram-se entre os senadores do PMDB e os da coalizão vinculados às regiões de influência (RIs) dessa companhia.

Na reforma do setor de telecomunicações, esses parlamentares encontram-se entre os deputados do PMDB. Mais especificamente em relação aos parlamentares daquele partido, representam o *parlamentar mediano*, de tradição nacionalista, conceito extraído do Teorema do Eleitor Mediano, apresentado por Hinich e Munger (1997), quando se está diante de uma única dimensão política, no caso a privatização, e há preferência por uma escolha – privatizar ou não – em relação à outra.

A existência desse *parlamentar mediano nacionalista* do PMDB – na CVRD e na reforma do setor de telecomunicações –, para o qual se dirige a oposição a uma aliança para frustrar os

8 A expressão *alarme de incêndio* decorre da assimetria de informação dos parlamentares em relação à burocracia. Os parlamentares são supridos de informação por meio da reação e intervenção dos grupos interessados que sentem-se prejudicados [McCubbins & Schwartz (1987)].

projetos do governo, é objeto de demonstração empírica nas narrativas analíticas dos dois casos.

Em seu conjunto, os *parlamentares não completamente convencidos* podem ser considerados, para efeito de análise, um ator unitário, vistos como o pivô cujo posicionamento pode causar – com mais probabilidade do que qualquer outro grupo de parlamentares – transtornos aos objetivos do governo.

O governo não só sabe da existência destes parlamentares como também não desconhece que a atitude racional de cada um, individualmente, é votar contra as reformas pretendidas. Na medida em que a oposição não coopera, será, principalmente, com o pivô que o governo terá que estabelecer as bases de negociação. Presumivelmente, a sua rejeição à política proposta poderia, ainda, deflagrar votos contrários de outros parlamentares não pivôs, da coalizão do governo.

Utilizando a teoria dos jogos, Tsebellis (1990) mostra que existem jogos secundários que desenvolvem-se enquanto desenrolam-se os jogos principais e alteram os resultados (*payoffs*) desses últimos. Como consequência, os *payoffs* aceitos pelos participantes do jogo principal só fazem sentido quando consideram-se os de jogos secundários, jogados pelos mesmos participantes. Em poucas palavras: os jogos secundários alteram os resultados dos principais, tornando-os explicáveis e racionais.

No modelo de análise adotado, em analogia à visão de Tsebellis, o jogo principal desenvolve-se na arena partidária e o secundário, na distributiva. A decisão do pivô em apoiar a reforma – arena principal – só é totalmente compreendida caso também seja considerada a arena distributiva.

O governo e o pivô – tratados analiticamente como atores unitários – são os jogadores que estrategicamente buscam o melhor resultado para si, até chegar-se à solução Pareto-Ótimo para ambos, o que, em última instância, sintetiza a razão da aprovação da política.

4. Narrativa Analítica sobre a Implementação da Desestatização da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD)

O objetivo desta seção é o exame das negociações que desenvolvem-se entre o governo e o Legislativo para a implementação da desestatização da CVRD, condicionadas e influenciadas pelas informações detidas pelo Legislativo, sejam essas informações de domínio público ou vocalizadas por grupos de interesse.

4.1 Perfil da Companhia antes da Desestatização

A criação da CVRD se insere na política governamental da Era Vargas, marcada pelo fortalecimento da ação do Estado por intermédio de intervenções no campo social e econômico.

O Código de Minas, que regia o setor mineral de 1934 a 1940, postulava a nacionalização das minas e jazidas minerais julgadas essenciais à defesa econômica ou militar do país, o que foi reforçado pela Constituição de 1937, que proibiu o aproveitamento industrial das minas e jazidas minerais por companhias estrangeiras.

Em março de 1942, acordos firmados entre os governos do Brasil, Inglaterra e Estados Unidos definiram as bases para a organização, no Brasil, de uma empresa de exportação de minério de ferro, cujo objetivo inicial era auxiliar no esforço bélico dos aliados, atendendo as necessidades estratégicas de matérias-primas.

Em março de 1943 a CVRD era constituída, com seus estatutos instituindo a criação do Fundo de Melhoramento e Desenvolvimento da Região do Vale do Rio Doce, o qual seria mantido com os recursos provenientes de uma parcela não superior a 8% do lucro líquido, até o limite de 5% do capital social. A aplicação desses recursos destinava-se a projetos elaborados em comum acordo com os governos de Minas Gerais e do Espírito Santo, a CVRD garantindo, por meio desse Fundo, uma base geradora de benefícios sociais e econômicos para a região em que atuava, criando uma compensação para os possíveis problemas que adviriam da sua atividade mineradora.

Em sucessivas expansões e diversificações de mercado, passando pelo Plano de Metas de 1956 no governo Juscelino Kubitschek e pela abertura à participação de capitais privados, no período de 1964 a 1967, a CVRD integra-se ao Programa Estratégico de Desenvolvimento e ao Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento no período de 1968 a 1979, tornando-se cada vez mais um instrumento do governo federal na dinamização do setor mineral e da economia brasileira.

Nesse contexto, nasceria o Projeto Ferro Carajás, centrado na exploração de minério de ferro na Serra de Carajás, ao sul do Pará, como marco de investimentos da companhia na região amazônica. As operações e serviços de transporte do complexo de Carajás ganham escala comercial em 1987.

Ao final da década de 1980, a CVRD era constituída por um conglomerado de empresas, com dois sistemas operacionais geograficamente desvinculados: o Sistema Norte, com atuação nos Estados do Pará e Maranhão, e o Sistema Sul, nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

O Fundo de Melhoramentos e Desenvolvimento da Região do Vale do Rio Doce passou a abranger as novas áreas de atuação da empresa a partir de 1995.

A Política Social da CVRD

A política de atendimento às questões sociais da CVRD tinha por objetivo principal promover a inserção regional da empresa junto às comunidades que, direta ou indiretamente, eram afetadas pela operacionalização dos seus empreendimentos, tendo como instrumento básico o Fundo de Melhoramentos e Desenvolvimento da Região do Vale do Rio Doce, anteriormente citado.

A distribuição destes recursos era exclusiva para os estados que compunham a região de influência da CVRD nos Sistemas Norte e Sul, de forma proporcional à participação de cada estado na receita líquida anual da empresa. Os recursos eram distribuídos na relação 20% e 80% como não-reversíveis (fundo perdido) e reversíveis (empréstimo), respectivamente.

Os recursos reversíveis eram destinados a investimentos em infra-estrutura econômica e social, tais como: saneamento básico, eletrificação rural, construção de hospitais, estradas de rodagem, habitação e construção de distritos industriais. Os não-reversíveis eram destinados a investimentos em infra-estrutura de caráter mais assistencial, a exemplo de: saúde, educação, cultura, serviços públicos em localidades carentes, apoio a entidades religiosas e filantrópicas e assistência social propriamente dita.

Até 1994 os recursos eram destinados aos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo na proporção de, respectivamente, 70% e 30%. A partir de 1995, as novas áreas de influência da CVRD são incorporadas à política social da companhia.

O quadro que segue ilustra a inserção social da companhia nos estados situados nas regiões de influência da CVRD.

| Número de Projetos Aprovados por Estado e Instituição – 1995 | | | | | | | |
|---|------------|------------|------------|-----------|-----------|------------|--------------|
| Instituições | MG | ES | MA | SE | BA | PA | Total |
| Governo do Estado | 6 | 13 | 1 | 1 | 1 | 34 | 56 |
| Prefeituras Municipais | 7 | | | | 7 | 5 | 19 |
| Associações | 23 | 17 | 10 | 5 | | 7 | 62 |
| Hospitais | 3 | 1 | 1 | | | | 5 |
| Instituições Religiosas | 15 | 4 | 7 | | | | 26 |
| Sindicatos | 1 | | | | | | 1 |
| Escolas Especiais | 16 | | 7 | | | | 23 |
| Total | 71 | 35 | 26 | 6 | 8 | 46 | 192 |
| % Aprovado | 37% | 18% | 14% | 3% | 4% | 24% | 100% |

4.2 O Programa Nacional de Desestatização (PND) e a CVRD

O Programa Nacional de Desestatização (PND) foi criado pela MP 155 de 15 de março de 1990, no início do governo Collor. O fato de ter sido adotado em conjunto com as demais Medidas Provisórias que sustentavam o lançamento de um radical programa de reforma monetária conferia ao PND um inequívoco *status de prioridade*. A Lei 8.031 de 12 de abril de 1994, que instituiu o PND, resultante da conversão da MP 155, delegava amplos poderes ao Executivo para incluir empresas estatais, por meio de decretos, em conformidade com os objetivos do PND.

A abrangência dos objetivos do PND não deixava margem de dúvida: qualquer empresa estatal, a critério do Executivo, excluindo-se impedimentos constitucionais, era passível de inclusão no Programa, o que abrangia a CVRD, considerada lucrativa e geradora de investimentos econômicos e sociais. Tal inclusão, entretanto, somente veio a ocorrer em 1º de junho de 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, por meio do Decreto 1.510.

Apesar da ampla delegação legislativa, o processo de escolha das empresas para inclusão no PND obedeceu a uma lógica de previsão de resistência à sua implementação, razão pela qual a maioria das empresas dos setores de infra-estrutura e a CVRD, pelo seu caráter emblemático, não se encontravam entre as primeiras empresas selecionadas. Os setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes foram os principais segmentos da economia escolhidos para inaugurar a primeira fase do programa, no período Collor. À época da inclusão da CVRD, 33 empresas federais já haviam sido desestatizadas.

Há ainda três outros aspectos julgados relevantes para se entender o contexto da implementação da desestatização da CVRD, destacados a seguir.

Legislação

A legislação que amparava o PND teve uma trajetória dependente de sua origem como Medida Provisória (MP). Qual seja, não tendo sido mais discutida previamente de forma ampla, a Lei 8.031/90 foi objeto de freqüentes alterações em suas reedições. Essa lei foi reeditada, por meio de MPs, sete vezes em 1993, 12 em 1994, 13 em 1995, 13 em 1996 e oito em 1997. Essas alterações foram convertidas na Lei 9.491/97, a qual também seria posteriormente alterada e reeditada 34 vezes, até uma última MP em 23 de agosto de 2001.

Seguindo a mesma lógica, a desestatização da CVRD, embora prevista como possível nos termos da Lei, não havia sido objeto de discussão prévia com o Legislativo.

Processo Decisório

O processo decisório do PND sempre caracterizou-se por algum nível de compartilhamento.

Exemplificando: à época da publicação do Edital de Venda da companhia, em 6 de março de 1997, o órgão superior do PND, o Conselho Nacional de Desestatização (CND), era constituído pelos ministros do Planejamento e Orçamento, Fazenda, Administração Federal e Reforma do Estado, Indústria, Comércio e do Turismo, pelo Chefe da Casa Civil e pelo titular do ministério ao qual a empresa a ser privatizada se vinculasse. Podiam também participar das reuniões, como convidados, sem direito a voto, outros ministros de Estado e representantes de entidades públicas ou privadas.

O aspecto a ser realçado é que o compartilhamento do processo decisório no PND permitia a vocalização de divergências no interior do próprio Executivo, acionado por demandas do Legislativo, de grupos de interesse ou da sociedade em geral. Desestatizações de companhias mais polêmicas, a exemplo da CVRD, prestavam-se a essas vocalizações de divergências, dificultando a coordenação dos interesses envolvidos por parte do governo.

Modelo de Venda⁹

A venda da Usiminas, primeira empresa a ser desestatizada no governo Collor, em 24 de outubro de 1991, inaugurou o modelo de venda mais usualmente adotado no PND ao longo dos governos Collor e Itamar Franco. O *modelo Usiminas* não definia previamente o formato que deveria ter o controle da companhia ao final da venda e o bloco de ações era ofertado por meio de leilões públicos sem que fossem estabelecidas quantidades mínimas a serem adquiridas ou pré-qualificação técnica dos candidatos. O resultado do leilão comportava, em seus extremos, tanto a aquisição do lote de ações por um único comprador como a ampla pulverização do lote das ações de controle. O modelo possibilitava, dessa forma, um grande número de vencedores, embora isso não fosse garantido. Chama a atenção o fato de que tal modelo permaneceu como modelo-base no governo Itamar Franco, a despeito do clima de forte desconfiança em relação a todas as políticas desenvolvidas pelo governo Collor, em especial aquelas tidas como reformistas.

A utilização de um modelo que ampliasse o número de vencedores e que, como tal, permitisse maior apoio do *mundo dos negócios*, coaduna-se com a visão de Schneider (1990) sobre o governo Collor: eleito sem uma base partidária de apoio e sem um suporte organizado de segmentos da sociedade civil, não detinha, de fato, um *mandato neoliberal*. Como realça esse autor, o

9 Os comentários que se seguem, sobre modelos de venda no PND, estão calcados em Velasco Jr (1997 e 1999).

apoio difuso ao discurso antiestatista, oriundo dos votos recebidos, não se transformava, necessariamente, em suporte a uma política de privatizações.

No governo Fernando Henrique Cardoso, eleito com base de sustentação mais definida e com a política pública de privatização enfrentando menos resistências, as privatizações dos serviços públicos fornecem um novo campo de reflexão.

A venda da Light, realizada em maio de 1996, ainda conservou a mesma estrutura-base do *modelo Usiminas*. Mas, posteriormente, as privatizações de serviços públicos, estaduais e federais, passaram a comportar, como alteração principal, a utilização de vendas em bloco único, reduzindo, assim, o número de vencedores. Abstraindo as razões técnicas que motivaram essa alteração, do ponto de vista da implementação em si, infere-se que isso se tornou possível não só porque a privatização não era mais uma política estigmatizada, mas também porque os governos federal e estaduais tiveram a sociedade, *lato sensu*, como aliada nessa nova empreitada, por conta da deterioração da prestação dos serviços públicos. Ou seja: o apoio do *mundo dos negócios*, verificado em Collor e Itamar, pode ser em parte substituído por um novo leque de apoio, mesmo que difuso, vindo da sociedade, insatisfeita com os serviços públicos.

Estas considerações foram feitas com o objetivo principal de mostrar que na desestatização da CVRD vem a ocorrer um rompimento com o *modelo Usiminas*, sem contrapartida em apoio da sociedade. Na CVRD, o modelo adotado permitia pouquíssimos vencedores. A venda do controle foi realizada em bloco único,¹⁰ estabelecendo-se ainda restrições, em termos da quantidade máxima de ações que poderiam ser adquiridas por grandes companhias ligadas aos setores de siderurgia e de mineração. Além disso, os novos controladores ficavam obrigados a constituir uma *sociedade de propósito específico*, contendo regras estatutárias previamente definidas, forçando o acerto prévio dos grupos interessados. Isso significou, principalmente, o rompimento com as bases do *modelo Usiminas*, o governo tendo que enfrentar, no mínimo, a retirada do apoio de investidores que haviam se acostumado a não serem excluídos previamente de negociações envolvendo grupos formados.¹¹ De outro lado, diferentemente do caso dos serviços públicos, na CVRD a sociedade aparecia apenas como uma *beneficiária difusa*, se tanto, da privatização de uma empresa emblemática, ligada aos recursos naturais do subsolo do país e percebida como uma estatal eficiente.

10 Para ser mais preciso, os investidores poderiam dar lances para, no mínimo, 40% e, no máximo, 49,45% do capital votante, com a União permanecendo com o lote remanescente.

11 Ilustrando: no *modelo Usiminas*, um investidor capaz de, isoladamente, mobilizar recursos para adquirir, por exemplo, 5% do lote ofertado, tinha condições de forçar sua entrada em um grupo previamente formado interessado em adquirir um lote mais expressivo, sob pena de provocar uma forte elevação do preço e assim inviabilizar a compra do lote desejado pelo grupo. Nesse sentido, os grupos de controle tendiam a adquirir feições finais somente após o leilão. Com a repetição dessa sistemática de venda, esse tipo de *concertação* havia sido assimilado e aprovado pelos investidores.

4.3 A Desestatização da CVRD e o Legislativo

O objetivo desta seção é descrever sinteticamente o processo de negociação entre os Poderes Executivo e Legislativo na implementação da desestatização da CVRD, realçando os diversos interesses em jogo.

As negociações entre o Legislativo e o Executivo para a implementação da desestatização da CVRD se desenrolam fundamentalmente no Senado, locus dos representantes dos estados da Federação. Adquire importância, assim, considerar a posição partidária de governadores e senadores dos estados que se encontravam mais diretamente nas RIs das atividades da companhia:

I) Governadores eleitos em 1994:

MG: Eduardo Azeredo (PSDB)

ES: Vitor Buaiz (PT)

PA: Almir Gabriel (PSDB)

MA: Roseana Sarney (PFL)

SE: Albano Franco (PSDB)

BA: Paulo Souto (PFL)

Com exceção do Espírito Santo, os demais governadores estavam vinculados aos partidos da coalizão governamental. Dos seis, três eram do partido do presidente, PSDB, e dois do PFL, principal partido aliado desde a eleição, sinalizando que, em princípio, não deveriam vir dos governadores os principais impedimentos à implementação da desestatização da CVRD.

II) Senadores no período 1990-1998:

| Estado | Senador | Partido | Estado | Senador | Partido |
|-----------|----------------------------|---------|-----------|--|-----------|
| MG | Júnia Marise ¹² | PDT | SE | Albano Franco/José Alves ¹³ | PRN/PFL |
| | Francelino Pereira | PFL | | Antonio Carlos Valadares | PSB |
| | Arlindo Porto | PTB | | José Eduardo Dutra | PT |
| ES | Elcio Alvares | PFL | PA | Coutinho Jorge ¹⁴ | PMDB/PSDB |
| | Gérson Camata | PMDB | | Jader Barbalho | PMDB |
| | José Ignácio | PSDB | | Ademir Andrade | PSB |
| MA | Epitácio Cafeteira | PPB | BA | Antônio Carlos Magalhães | PFL |
| | Alexandre Costa | PFL | | Josaphat Marinho | PFL |
| | Edison Lobão | PFL | | Waldeck Ornellas | PFL |

12 A senadora foi eleita em 1990 pelo PRN. Entretanto, foi considerada no PDT em face de ter tido destacada atuação contra a desestatização da CVRD, no período, somente por este partido.

13 Foi eleito senador em 1990, pelo PRN. Em 1994, foi eleito governador pelo PSDB, não tendo tido, assim, participação como senador no período de desestatização da CVRD. O Senador Suplente José Alves (PFL) revelou-se, pelo lado da base governista, um dos mais ativos defensores da interrupção do processo de desestatização da CVRD.

14 Foi eleito senador pelo PMDB em 1990, exercendo seu mandato por esse partido até 1995. De 1996 em diante, atua como senador do PSDB. Teve atuação relevante na desestatização da CVRD pelos dois partidos.

Total dos senadores nos estados sob influência direta da CVRD:

| Partidos da Coalizão | Total | Partidos de Oposição | Total |
|----------------------|-----------|----------------------|----------|
| PFL ¹⁵ | 8 | PSB | 2 |
| PMDB ¹⁶ | 3 | PDT | 1 |
| PSDB | 1 | PT | 1 |
| PPB | 1 | | |
| PTB | 1 | | |
| Total Geral | 14 | Total Geral | 4 |

Em relação ao total geral dos senadores:

| Senadores por Partidos | Total | % Total |
|---------------------------|-----------|-------------|
| Coalizão | | |
| PMDB ¹⁷ | 22 | 27% |
| PFL ¹⁸ | 19 | 23,5% |
| PSDB | 13 | 16% |
| PPB | 6 | 7,5% |
| PTB | 4 | 5% |
| PPS ¹⁹ | 1 | 1% |
| Subtotal 1 | 65 | 80% |
| Oposição | | |
| PDT | 6 | 7,5% |
| PT | 5 | 6% |
| PSB | 2 | 2,5% |
| Subtotal 2 | 13 | 16% |
| Outros | | |
| PDC | 1 | 1% |
| PDS | 1 | 1% |
| PMN | 1 | 1% |
| Subtotal 3 | 3 | 4% |
| Total de Senadores | 81 | 100% |

O risco de o governo ter a privatização da CVRD dificultada no Senado estava, portanto, associado a negociações internas à coalizão partidária, a oposição não tendo força por si só para cumprir este papel.

4.3.1 Marchas e Contramarchas da Negociação²⁰

Os movimentos no Congresso iniciam-se quando já era de domínio público a decisão do Executivo em incluir a CVRD no PND. Citam-se neste sentido, projetos apresentados na Câ-

15 Considerando o Senador José Alves (SE).

16 Neste quadro o Senador Coutinho Jorge é computado para o PMDB.

17 Mesma observação anterior.

18 Considerando o Senador Suplente José Alves (PFL-SE).

19 O PPS é considerado da coalizão, na linha da perspectiva de Amorim Neto (2000), de partidos representados no Gabinete.

20 Fonte: Setores de Arquivo do Congresso Nacional. Foram utilizados não só os projetos legislativos, seus encaminhamentos e votações, como também as transcrições (*de gravações*) de reuniões.

mara pelos deputados Newton Cardoso (PMDB-MG) e Socorro Gomes (PCdoB-PA), em 16 e 17 de maio de 1995, respectivamente, pouco antes da inclusão da CVRD, em 1º de junho, por meio do Decreto 1.510 do Presidente da República. O objeto central dos dois Projetos de Lei era retirar a CVRD do PND, o que significava a redução da delegação conferida ao Executivo pela Lei 8.031/90. Estava sinalizado, desde antes da inclusão da CVRD no PND, o caminho de tensão e negociação que viria a envolver os dois Poderes. Também tornava-se previsível que novos projetos similares seriam apresentados principalmente por parlamentares dos estados da Federação situados na zona de influência da CVRD, aqueles potencialmente perdedores com a privatização da companhia, dada a incerteza quanto ao comportamento dos futuros proprietários privados em termos de investimentos econômicos e sociais. Adicionalmente, as tentativas de restrição à ação do Executivo tanto poderiam vir da oposição como da base de coalizão, ambas podendo se unir na defesa dos interesses dos seus estados.

Ainda na Câmara, logo após a inclusão da CVRD, são apresentados dois Projetos de Lei, em 27 de junho e 7 de novembro de 1995, dos deputados José Priante (PMDB-PA) e José Fortunati (PT-RS), com os objetivos de, respectivamente, excluir a CVRD do PND e permitir a interferência do Congresso no processo de privatização da companhia. Posteriormente, outros projetos são apresentados na Câmara, fundamentalmente com objetivos similares.

Os projetos da Câmara não foram objeto de votação, sendo arquivados ou devolvidos ao autor. Presume-se que, nessa Casa, os projetos careciam de amparo legal que possibilitasse uma eventual alteração na delegação concedida ao Executivo por meio da Lei 8.031/90. De qualquer forma, além da participação esperada de deputados da oposição, chama a atenção o envolvimento dos deputados da coalizão vinculados aos estados mais diretamente afetados pela privatização.

É no Senado que as negociações desenvolvem-se de forma crível. Primeiro, porque é nesta Casa que os interesses dos estados se manifestam com maior intensidade e possibilidade de desencadear uma ação coletiva facilitada pela concentração dos estados julgados potencialmente perdedores. Segundo, porque no Senado engendra-se uma linha de interpretação legal e constitucional capaz de possibilitar a redução da delegação ao Executivo contida na Lei 8.031/90. A partir do momento em que os senadores interessados assumem a posição de tentar dificultar a privatização da CVRD, em algum nível, a Câmara passa a ter um papel coadjuvante, ainda que não sem importância, de vocalizar os interesses subnacionais e os da sociedade, de forma mais ampla. Do ponto de vista dos parlamentares da oposição, a reação da sociedade era uma grande arma, buscando-se, em última instância, o bloqueio do processo de

desestatização da CVRD por intermédio do Poder Judiciário, o que quase veio a ocorrer.²¹

As negociações com o Executivo têm origem, de fato, a partir da apresentação do Projeto de Lei 161/95, do Senador José Eduardo Dutra (PT-SE), com leitura em plenário em 19 de maio de 1995, objetivando alterar a Lei 8.031/90 a fim de que qualquer modalidade operacional de desestatização da CVRD necessitaria de autorização do Congresso Nacional. Este projeto recebe parecer positivo em 27 de junho de 1995 da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), presidida pelo Senador Gilberto Miranda (PMDB-AM), tendo como relator o Senador Ney Suassuna (PMDB-PB).

Mas é somente em 8 de maio de 1996 que o PL 161/95 começa a adquirir feição de base de negociação, quando é apresentado no plenário do Senado, com parecer verbal favorável do Senador Ronaldo Cunha Lima (PMDB-PB), designado pelo Presidente do Senado José Sarney (PMDB-AP) para proferir o parecer pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC). No fundamental, as duas comissões, CAE e CCJC, aceitam a justificativa do autor de que

a CVRD era concessionária de jazidas e de recursos minerais que não lhe pertenciam, mas à União, nos termos da Constituição Federal. Assim, era necessária a autorização legislativa proposta, tendo em vista o controle legislativo sobre os bens da União, conforme disposto no art. 48 do texto constitucional.

Nesse cenário de correlação de forças duvidosa para o governo, em que mesmo a posição de senadores do PMDB não vinculados aos estados de atuação da CVRD não era de defesa do Executivo, a exemplo dos senadores Ney Suassuna e Ronaldo Cunha Lima, o Presidente da Comissão de Infra-Estrutura (CI), Senador José Agripino (PFL-RN), presumivelmente em sintonia com o Executivo como será visto adiante, solicita e obtém a aprovação da tramitação do PL 161/95 nessa Comissão.

Nesse ínterim, há um outro acontecimento que merece ser destacado: a denominada *Carta de Itabira*, de 2 de junho de 1995, divulgada na Câmara em 8 de junho do mesmo ano pelo Deputado João Coser (PT-ES).²² Três dos seus itens são destacados, por representarem os pontos principais que balizariam as negociações entre o Executivo e o Legislativo:

1) A CVRD é uma empresa estratégica que sabe da existência de reservas minerais de alto valor para o progresso do país.

21 É fato conhecido que a privatização da CVRD transformou-se em um verdadeiro campo de batalha judicial. O leilão, inicialmente programado para 29.4.1997, só realizou-se em 06.5.1997, por ter sido sustado por ações judiciais. No arquivo do BNDES consta a existência de 26 ações civis públicas e 25 liminares cassadas.

22 Segundo o Deputado João Coser, esta carta havia sido divulgada em um ato público, contando com a presença de mais de 20.000 pessoas, reunindo o ex-Ministro das Minas e Energia e ex-Vice Presidente da República Aureliano Chaves, o Presidente do PT, Luiz Inácio Lula da Silva, o ex-Governador do Rio de Janeiro, Leonel Brizola, o Governador do Espírito Santo, Vitor Buaiz, o Prefeito de Belo Horizonte, Ananias Patrus, e o Prefeito de Itabira, Olímpio Pires Guerra.

...
4) A privatização vai inibir o compromisso social que a empresa tem com municípios e estados brasileiros. Somente no período de 1993 e 1994, cerca de 5 milhões de pessoas, de 194 municípios, foram beneficiadas com investimentos da ordem de US\$ 31 milhões do Fundo de Reserva da CVRD.

5) A deficiência do levantamento cartográfico do Brasil fará com que a anunciada privatização da CVRD seja feita por um valor abstrato...²³

A CI, reunida em 19 de junho de 1996, tendo como relator o Senador Vilson Kleinübing (PFL-SC), aprecia o PL 161/95 e propõe um substitutivo em dois aspectos.

1. O Congresso Nacional participaria do processo de desestatização da CVRD com base em informações remetidas pelo Executivo com antecedência mínima de trinta dias à publicação no Diário Oficial, sobre a modelagem do processo de venda do controle acionário da empresa.

2. Os recursos provenientes da alienação das ações da CVRD seriam aplicados em projetos de infra-estrutura econômica, prioritariamente nas regiões em que a empresa atuasse, e em outras regiões nas quais a carência de infra-estrutura significasse claro impedimento ao desenvolvimento da atividade econômica privada.

Observa-se, assim, que a CI mantém a delegação ao Executivo, o Congresso participando de forma apenas fiscalizadora, ao mesmo tempo em que formaliza o caminho de negociação: a distribuição dos recursos da venda, prioritariamente nos estados e municípios sob a zona de influência da CVRD.

O relatório é ainda mais amplo e elucidativo das bases de negociação do que o substitutivo em si, ao listar os *aspectos estratégicos* sobre os quais o Executivo deveria deter-se na modelagem do processo de venda. Esses aspectos são a seguir reproduzidos, sendo digno de registro que o relatório aborda os três pontos destacados na *Carta de Itabira*, mencionada anteriormente, em seus itens (b), (d) e (f):²⁴

(a) a venda do núcleo de controle, com a pulverização do saldo de ações;
(b) o controle das decisões de natureza estratégica previamente identificadas, pela criação de uma ação ordinária com direitos especiais – *golden share* –, de propriedade do Tesouro, mecanismo já utilizado anteriormente [Embraer];

(c) a restrição de que só poderiam participar do núcleo de controle os investidores institucionais, os empregados da CVRD e os investidores estratégicos que não tenham conflitos de interesse com a Companhia, como é o caso dos concorrentes e consumidores de grande porte, com poder de interferir no mercado dos produtos da empresa;

(d) a salvaguarda dos interesses nacionais, no que concerne aos direitos minerários ainda não explorados; criação de *royalties* a serem pagos sobre as novas explorações comerciais; emissão de debêntures de participação sobre resultados de explorações minerárias que entrem em fase comercial após a privatização;

23 Esta visão iria permear parte substantiva dos pronunciamentos dos parlamentares contrários à privatização da CVRD. A título ilustrativo, nas palavras do Senador Roberto Requião, em 22.11.1996: “Ninguém sabe o que é a Vale. São riquezas não dimensionadas e imponderáveis”.

24 O item (b) está associado ao caráter estratégico da empresa (item 1 da carta), o item (d) à deficiência do levantamento cartográfico (item 5) e o item (f) ao compromisso social com os estados e municípios beneficiados pela CVRD (item 4).

(e) a garantia de livre acesso aos portos e ferrovias operadas pela CVRD;
(f) a substituição da norma legal que permite o direcionamento de até 8% do lucro líquido da CVRD para investimentos nos municípios onde a empresa atua, pela criação de um Fundo, a ser aprovado em Assembleia Geral e constituído por contribuições extraordinárias, sob a gestão do BNDES, com a garantia de que esses recursos seriam aplicados mantendo-se os critérios e objetivos atuais.

A sintonia do relator em relação ao Executivo é explicitada a seguir:

...Todos esses aspectos, inerentes ao modelo de venda, estão sendo aprofundados pelo consórcio de consultores contratado pelo BNDES para essa finalidade e estão sendo progressivamente informados ao Senado Federal. Portanto, caso a desestatização traga algum risco de natureza estratégica, o Congresso Nacional terá amplas condições de intervir no processo e tomar as medidas cabíveis no resguardo dos interesses nacionais, pois terá acesso às informações estratégicas com a devida antecedência....

Desse episódio decorre que o Executivo permanece apenas formalmente com o nível de delegação concedido pela Lei 8.031/90, uma vez que, na prática, os limites desta delegação são redefinidos no relatório da CI, com a presumível concordância do Executivo.

O projeto substitutivo da CI provoca a reação do senador José Eduardo Dutra, para requerer em plenário, em 28 de setembro de 1996, a retirada do seu projeto por entender que havia sido desvirtuado em seus objetivos, transformando-se em instrumento de negociação entre os estados. No dia seguinte ao requerimento de retirada do PL 161/95, o Senador José Eduardo Dutra apresenta novo projeto, PL 191/96, que, embora visasse à privatização da CVRD, não se restringia apenas a ela, facultando ao Congresso Nacional excluir empresas do PND. Declarações de apoio dos senadores Humberto Lucena (PMDB-PB) e Pedro Simon (PMDB-RS), na data da apresentação do projeto, sinalizavam que o senador do PT buscava principalmente o apoio dos senadores do PMDB não vinculados aos estados aos quais seriam destinados os recursos da venda da companhia. De fato, em suas palavras:

...sou contra à privatização da Vale, sou contra a proposta de rateio entre os estados, mesmo sendo de um estado onde a Vale atua [Sergipe]... não faço questão de ter a paternidade desse projeto; se a bancada do PMDB se propuser a apresentar um projeto nesta linha, retiro o meu e o apoiarei ...apelo aos membros do PMDB que são Presidentes das Comissões onde o projeto tramitará, que lhe deem a necessária celeridade, dando oportunidade ao Senado para se manifestar sobre o mérito, ou seja, dizer se a Vale deve ser privatizada...

Tipicamente o seu apelo dirigia-se ao *parlamentar mediano nacionalista* do PMDB, conceito apresentado na Seção 3.

Tratava-se, assim, de uma estratégia de dividir a base governista, com base na insatisfação dos representantes dos estados que ficariam fora da partilha, em especial, do PMDB, maior bancada no Senado, com 28,5% de representação. Além do mais, implícito em sua visão estava o fato de que o PMDB era o partido que poderia fornecer o maior número de senadores dispostos a votar contra o governo, em função da sua heterogeneidade ideo-

lógica – o parlamentar de tradição nacionalista podendo representar o seu *parlamentar mediano* – e *supostamente* com maior propensão à indisciplina partidária do que os demais partidos do núcleo governista. Seu apelo dirigia-se não só aos presidentes e relatores da CCJC e CAE como aos 23 senadores do PMDB, e mais pontualmente, ainda, aos vinte não pertencentes aos estados que seriam beneficiados com a distribuição de recursos.

No período contíguo à apresentação do PLS 191/96 em plenário, a Senadora Suplente Regina Assumpção (PTB-MG), em 30 de agosto de 1996, expõe no plenário a necessidade da Lei 8.031 ser alterada para fixar critérios para uso e repartição dos recursos resultantes da venda da participação da União na CVRD. A disputa por recursos é colocada de forma clara pela senadora: “embora a Vale seja um patrimônio majoritariamente da União, mais de 90% desse patrimônio foram construídos com os minérios de Minas”.

Por meio do seu PLS 194/96, apresentado em 5 de setembro de 1996, a senadora visa regular a disputa pelos recursos da venda sem excluir totalmente os demais estados, ao mesmo tempo em que também inclui os “*fluxos futuros* de recursos oriundos de direitos minerários aplicáveis sobre determinada reserva mineral excedente ou recurso mineral não avaliado, a ser negociado por cada estado, separadamente, com o BNDES”.²⁵ Embora este PL não tenha sido votado, vindo a ser arquivado em fevereiro de 1999, contém elementos que dão seqüência à *Carta de Itabira* e ao relatório da CI vistos anteriormente. Permanece a preocupação com a partilha de recursos entre os estados diretamente envolvidos e com os fluxos monetários futuros oriundos de recursos minerários não avaliados até a privatização. Reforçava-se, assim, o caminho a ser trilhado pelo Executivo em sua negociação com o Legislativo.

Na Câmara, outros projetos que também não seriam votados seguiram-se na linha de distribuição de recursos aos municípios afetados, tais como o PL 2.340/96, de 10 de setembro de 1996, do Deputado Adelson Salvador (PMDB-ES) e o PL 2.435/96, de 15 de outubro de 1996, do Deputado João Magalhães (PFL-MG).

Até a ocorrência de atos do Executivo que viriam consolidar sua decisão em manter a privatização da CVRD – aprovação do preço mínimo da companhia e publicação do Edital de Venda em 6 de março de 1997 – há a tentativa de interferência do Senado em dois outros momentos: 1) em 15 de outubro de 1996: Projeto de Resolução do Senado, PRS 104/96, da Senadora Júnia Marise (PDT-MG), dispondo sobre a necessidade de aprovação prévia pelo Senado dos termos do Edital de Venda da CVRD – projeto que teria, em 20 de novembro de 1996, parecer favorável

25 O BNDES seria o gestor do fundo previsto no inciso II acima.

do relator da CCJC, Senador Roberto Requião (PMDB-PR); e 2) em 19 de dezembro de 1996: PLS 274/96, do Senador José Alves (PFL-SE), alterando a Lei 8.031 a fim de excluir do PND, entre outras, a CVRD. A não votação desses projetos teve por base o Regimento Interno do Senado (Risf), por remeterem-se a matérias já discutidas.

Na verdade, esses projetos funcionaram mais como estratégia de pressão para eventual recuo do Executivo ou de negociação, no caso dos senadores vinculados aos estados em que a CVRD atuava. Posteriormente, já na data de realização do leilão da CVRD, em 6 de maio de 1997, o Senador José Eduardo Dutra ainda apresentaria novo projeto, PLS 79/97, visando à realização de plebiscito sobre a desestatização da CVRD, também arquivado nos termos do Risf.

Na Câmara, a questão regional não deixava de ser objeto de preocupação por parte de deputados da coalizão governamental. Todavia, conforme antes mencionado, a Câmara exerce mais primordialmente o papel de vocalização de grupos de interesse, na expectativa de recuo por parte do Executivo ou de fornecer base de apoio e elementos ao Judiciário para suspender o processo.

Veja-se o caso da *Sala de Informações*. A proximidade da abertura das informações para os investidores interessados,²⁶ em 25 de novembro de 1996, propicia a vocalização, na Câmara, de um ator coletivo relevante, notoriamente contrário à privatização: a corporação da CVRD, representada pela figura do seu presidente. Em 14 de novembro de 1996, o Deputado Haroldo de Lima (PCdoB-BA) divulga carta encaminhada pelo presidente da CVRD ao presidente do BNDES, na qualidade de órgão gestor do processo, argüindo que o BNDES estaria disponibilizando informações que poderiam colocar em risco os negócios da companhia. Importa destacar que essa carta havia sido enviada em caráter *confidencial* ao presidente do BNDES em 6 de novembro de 1996.²⁷ Além de declarar a insatisfação da corporação, a carta é um claro apelo de apoio aos acionistas da empresa, aos órgãos reguladores dos mercados de capitais²⁸ e ao Judiciário.

Em 18 de novembro de 1996, a Câmara e o Senado repecutem a existência de um Manifesto, caracterizado como suprapartidário, questionando a privatização da CVRD e tendo como signatários, entre outros, o Presidente do Senado José Sarney (PMDB-AP), o Presidente do PMDB, Paes de Andrade (CE), o ex-presidente Itamar Franco, o Presidente da Confederação Nacional dos Bispos, Dom Luciano Mendes de Almeida, o Presi-

26 Procedimento usual no PND e em vendas de companhias.

27 Não há dúvida de que o compartilhamento do processo decisório do PND, comentado anteriormente, facilitava a ocorrência de fatos deste tipo.

28 Securities Exchange Commission (SEC) nos EUA e à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) no Brasil.

dente da Associação Brasileira de Imprensa, Barbosa Lima Sobrinho, o ex-Ministro das Minas e Energia Aureliano Chaves e dirigentes da Ordem dos Advogados do Brasil.

Até a venda da companhia, além de novos pronunciamentos contrários vindos de parlamentares da base governista, o governo ainda se viu pressionado pela ação conjunta do Legislativo com segmentos representativos da sociedade em cinco outras ocasiões:

1) Em 9 de janeiro de 1997 era criada uma Comissão Especial Externa pela Câmara dos Deputados, coordenada pelo Deputado Miro Teixeira (PDT-RJ), com a finalidade de examinar os termos e as condições do processo de desestatização da CVRD, inclusive os dados e documentos disponíveis na *Sala de Informações*. Essa Comissão deveria apresentar relatório sob a supervisão da Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia (Coppe), vinculada à Universidade Federal do Rio de Janeiro. A versão preliminar do relatório, denominado GAT-Coppe, foi aprovada por unanimidade pela Comissão Externa em 6 de março de 1997, advogando falhas no processo, subavaliação e tratamento inadequado das reservas minerais da companhia. Esse relatório foi contestado pelo Executivo, por meio do BNDES, em 16 de abril de 1997, não se tendo, posteriormente, notícias de novas rodadas de avaliação e contestação.²⁹ Todavia, uma das suas conseqüências foi a de justificar o requerimento da deputada Socorro Gomes (PCdoB-PA), em 11 de março de 1997, objetivando a constituição de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito “para apurar as circunstâncias que envolvem o processo de privatização da CVRD”;

2) Em 14 de janeiro de 1997, a imprensa, com base em informações da CVRD, divulga a descoberta de reservas de ouro e cobre no Sul do Pará, as quais, nas palavras do presidente da companhia, seriam de *classe mundial*, forma de designar minas de grandes proporções. Na Câmara, os deputados Ivan Valente (PT-SP) e Benedita da Silva (PT-RJ) encarregam-se, em 14 e 15 de janeiro de 1997, respectivamente, de dar destaque ao assunto. No Senado, os seguintes parlamentares cumprem este papel: Junia Marise (PDT-MG) em 14 de janeiro, Francisco Escórcio (senador suplente; PFL-MA) em 16 de janeiro, Emilia Fernandes (PTB-RS) e Eptácio Cafeteira (PPB-MA) em 19 de janeiro e Edison Lobão (PFL-MA) em 22 de janeiro de 1997;

3) Em 31 de março de 1997, entidades representativas da sociedade – Associação Brasileira de Imprensa, Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, Província Eclesiástica de Mariana,³⁰ Ordem dos Advogados do Brasil, Clube de Engenharia

29 A premência de tempo – o leilão de privatização estava programado para 29.4.1997 – não permitia outra estratégia por parte dos opositores, além daquela de tornar públicos e definitivos quaisquer relatórios preliminares que fornecessem elementos para ações judiciais contra o processo.

30 Assinando Dom Luciano Mendes de Almeida.

e Instituto dos Advogados Brasileiros, além do arquiteto Oscar Niemeyer – divulgam uma *Carta Aberta ao Presidente da República* solicitando a sustação da privatização da CVRD para reavaliação por parte da sociedade. Tal carta municia o Legislativo e é transcrita nos Anais da Câmara, por solicitação do Deputado João Fassarella (PT-MG);

4) Em 16 de abril de 1997, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, reunida em sua 35ª Assembléia Geral de 9 a 18 de abril de 1997, divulga o documento *Declaração sobre a Vale do Rio Doce – Por um Discernimento Democrático*, solicitando a sustação da privatização da CVRD, arguindo, entre outros pontos, que “pertence ao Legislativo, com a participação da sociedade organizada, e não ao Executivo, determinar a natureza e o tamanho do Estado e conseqüentemente o âmbito das privatizações a serem realizadas”. Esse documento teve ampla repercussão na imprensa e no Congresso, sendo transcrito nos Anais da Câmara por solicitação do Deputado Zaire Rezende (PMDB-MG); e

5) Em 15 de abril de 1997, às vésperas, portanto, da data inicialmente programada para o leilão da CVRD, 29 de abril de 1997, há uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) impetrada pelo Conselho Federal dos Advogados do Brasil, documento transcrito na íntegra na Câmara e no Senado, por solicitação, respectivamente, da deputada Socorro Gomes (PCdoB-PA) e do Senador Eduardo Suplicy (PT-SP). Essa Adin deve ser considerada apenas a parte mais visível das múltiplas Ações Cíveis Públicas enfrentadas pelo governo, impetradas pelo Ministério Público e por associações sindicais e municípios vinculados às áreas de influência da CVRD.

A movimentação do Legislativo, em conjunto com segmentos representativos da sociedade, ainda que não tenha conseguido impedir a privatização da CVRD, teve como conseqüência a postergação do leilão de 29 de abril de 1997 para 6 de maio de 1997, por conta da concessão de decisões judiciais suspendendo a sua realização, e a necessidade do governo em cassar 25 liminares (número constante dos arquivos do BNDES).

Uma demonstração da tensão internalizada por parte da bancada do governo pode ser percebida no pronunciamento do Deputado Domingos Leonelli (PSDB-BA), em 30 de abril de 1997, quando o leilão se encontrava suspenso:

...apelo para que o governo não compreenda as derrotas sucessivas que têm sofrido na Justiça como uma derrota política, mas, sim, como uma advertência da sociedade ...creio que a posição mais conseqüente, mais democrática, mais convincente do governo neste instante, em relação a questão da Vale do Rio Doce, seria recuar estrategicamente, compreender a necessidade de uma nova reflexão, de um novo processo de explicação para a sociedade, de estabelecer nesta Casa um momento de debate a esse respeito...

Resta observar como o governo incorpora as demandas e vocalizações do Legislativo.

A peça principal dessa incorporação seria o próprio Edital de Venda, publicado em 06.3.97, que, em linhas gerais, segue o roteiro preconizado pela Comissão de Infra-Estrutura visto acima, conforme itens destacados a seguir:

1. Venda do controle: seriam aceitas ofertas de aquisição, em bloco único, de 40% a 49,45% do capital ordinário da CVRD (a União era detentora de 75,97% das ações ordinárias da companhia);

2. O lote de ações ordinárias adquiridas seria obrigatoriamente vertido em uma Sociedade de Propósito Especial (SPE), a ser constituída em até 15 dias da data do leilão, de cujo capital, pelo prazo de cinco anos, nenhum sócio poderia deter mais de 45% do capital votante e total dessa SPE, sendo 10% o limite de participação das grandes empresas siderúrgicas, companhias mineradoras e comercializadoras (*tradings*) de minério de ferro. O conjunto dessas empresas também não poderia ultrapassar a participação de 45% do capital total e votante da SPE;

3. Em fevereiro de 1997 seria ofertada, a preços privilegiados, 5,11% das ações da União aos empregados – 10% da participação acionária da CVRD detida pela União – e posteriormente, seria definida oferta pública, no Brasil e no exterior, das ações ordinárias da União que não tivessem sido alienadas nas etapas anteriores;

4. A União manteria, pelo prazo de cinco anos, na CVRD, uma ação de classe especial – a denominada *golden share* –, por meio da qual teria direito de veto sobre certas matérias da companhia relativas, principalmente, à continuidade das operações da CVRD;

5. A União, por meio da BNDESPAR,³¹ deteria uma ação preferencial especial da SPE (uma outra *golden share*), com o direito exclusivo de deliberar sobre matérias relativas à SPE que deveriam ser obrigatoriamente submetidas à deliberação em Assembleia Geral dos Acionistas, direito esse a ser exercido exclusivamente no interesse da União;

6. Antes do leilão seriam emitidas debêntures para os acionistas,³² com participação sobre a receita da extração mineral em áreas, de direitos minerais residuais, não valorados ou de prazo remoto, de que era titular a companhia; e

7. Doação ao BNDES, pela CVRD, previamente ao leilão, de R\$ 85,9 milhões, destinados à realização de investimentos regionais de natureza social, no prazo de 90 dias após a liquidação financeira do leilão.³³

31 Subsidiária do BNDES, que tem como objeto a participação acionária no capital das empresas.

32 Leia-se: União e demais acionistas existentes.

33 Em contrapartida, ficava cancelada a disposição estatutária sobre o “Fundo de Melhoramento e Desenvolvimento da Região do Vale do Rio Doce” (art.31, item III), mencionado anteriormente.

Sobre esse último item, embora os termos do Edital se referissem genericamente a investimentos regionais, um protocolo de intenções é celebrado em 24 de abril de 1997 entre o Ministério do Planejamento e Orçamento, o BNDES e a CVRD, no qual fica explícito que esses recursos, equivalentes ao valor do fundo para o desenvolvimento das regiões sob a influência da CVRD, sob a influência da CVRD³⁴ “tenham por objetivo apoiar investimentos sociais das comunidades que integram a área de influência da CVRD”. Esse protocolo, entretanto, iria mais longe. O BNDES comprometia-se a “analisar operações de crédito e alocar recursos próprios, no montante global de até R\$ 115 milhões, visando complementar as aplicações realizadas à conta da Reserva para o Desenvolvimento das Regiões sob a Influência da CVRD”.

Por fim, há a assinatura de outro protocolo, também em 24 de abril de 1997, entre a CVRD e o Estado do Pará, para a implantação da Usina de Cobre de Salobo no município de Marabá, sul do Pará.

4.4 Arenas Partidária e Distributiva

No modelo de análise da produção de políticas públicas, que envolve o presidencialismo de coalizão brasileiro, apresentado na Seção 3, postulou-se que as políticas públicas podem se desenvolver em duas arenas. Uma principal, na qual predominam as negociações partidárias em torno da política-base. Outra secundária, na qual os aspectos distributivos são negociados.

Para efeito de análise da negociação do governo com os pivôs, essa negociação é separada nas duas arenas, a principal e a secundária. A partidária atende **principalmente** ao parlamentar mediano nacionalista do PMDB, e a distributiva **principalmente** ao senador vinculado às RIs.³⁵

I) Arena principal – partidária:

1. A desestatização em si da CVRD, no modelo desejado de venda de bloco único de controle, de 40% a 49,45%, com as restrições impostas a determinados investidores;
2. A detenção, pela União, de ações de classe especial (*golden shares*), tanto na CVRD como na SPE, com direito de voto em matérias julgadas de importância para o país; e

34 Tecnicamente falando, era, portanto, fundamentalmente, uma antecipação de recursos futuros, com base na estimativa do seu *valor presente*.

35 A palavra **principalmente** é aqui realçada para chamar a atenção para o fato de que esta separação é uma construção analítica, não significando dizer que essas arenas não possam atender também aos demais parlamentares da coalizão. Todavia, para efeito da análise, importa a preocupação do governo com os pivôs, que são mais propensos à defecção. Essas arenas também não devem ser consideradas como atendendo de forma excludente cada pivô. Ou seja, alguns pivôs podem se sentir atendidos por negociações nas duas arenas.

3. A participação da União e dos demais acionistas, existentes antes da privatização, no resultado das operações associadas à exploração futura de novas descobertas, em que a CVRD já fosse titular do direito de pesquisa.

II) Arena secundária – distributiva:

1. Antecipação dos recursos futuros para investimentos sociais nas regiões sob a área de influência da CVRD (RIs);
2. Disponibilidade de crédito suplementar para as RIs;
3. Assinatura do protocolo para a implantação da Usina de Cobre de Salobo no município de Marabá; e
4. Compromisso de venda das ações remanescentes aos empregados e, em oferta pública, a investidores institucionais e pessoas físicas.

A mediação do Legislativo ocorre nas duas arenas, consoante os termos do relatório da CI.

Na arena principal, desde a denominada *Carta de Itabira*, havia sido explicitada a preocupação sobre a perda por parte da União de recursos provenientes de recursos futuros associados a novas descobertas minerais da CVRD, que poderiam ser apropriados pelos novos controladores, após a privatização.

Da mesma forma, também o sempre enfatizado – por parte dos segmentos contrários à privatização – caráter estratégico da CVRD recebeu atenção, por meio da criação das ações com poderes especiais, a serem detidas pela União. Essas demandas, na medida em que visavam proteger e beneficiar a União, eram claramente de caráter nacional, não distributivista.

Na arena distributiva, o eixo principal de negociação foi a antecipação de recursos para as RIs, beneficiando senadores daquela legislatura e os governadores do período. É fato que essa antecipação foi anunciada como equivalente aos recursos que seriam gastos em atividades sociais nessas mesmas RIs pela CVRD, caso permanecesse estatal. Mas isso não invalida o seu caráter localista dado a escolha de regiões vencedoras e, tecnicamente falando, redução do preço mínimo de venda da CVRD para a União, em face da doação prévia de recursos da companhia ao BNDES.

A assinatura do protocolo para a construção da Usina de Cobre em Marabá (PA) não se revestiria necessariamente, em princípio, de caráter apenas distributivo, tendo em vista os benefícios que poderiam trazer para o país. Todavia, adquire um caráter distributivo em função da data de celebração deste documento, às vésperas do leilão de privatização, e de que os benefícios nacionais ocorreriam a longo prazo, em comparação com o anúncio imediato de investimentos diretos locais, conforme divulga o Se-

nador Coutinho Jorge (PSDB-PA) no plenário do Senado, em 29 de abril de 1997: um projeto que envolveria, segundo ele, recursos equivalentes a US\$ 1,5 bilhão, *a começar ainda no exercício de 1997*.

A respeito do compromisso de venda das ações remanescentes a empregados, se é fato que a venda de ações em condições privilegiadas a empregados era prática distributivista usual no PND, isso adquire um valor adicional no caso de empresas abertas, com ampla negociação e liquidez em Bolsas de Valores, como era a CVRD.

Por fim, a garantia de posterior oferta pública para investidores institucionais e pessoas físicas ampliava o apoio de segmentos específicos da sociedade, atenuando o modelo de venda excludente adotado.³⁶

4.5 Arenas Partidária e Distributiva além da Desestatização da CVRD

Conforme consideração feita quando da apresentação do modelo de análise, Seção 3, examinando-se o conjunto das políticas do governo é possível detectarem-se políticas simultâneas ou quase-simultâneas, negociadas em arenas partidárias e distributivas, que, *dedutivamente*, exerçam influência naquela que está sendo objeto de apreciação, reforçando a perspectiva de sua implementação [Fearon (1996)].

Essas outras políticas, que circundaram a implementação da desestatização da CVRD, serão examinadas a seguir, em suas respectivas arenas.

I) Arena partidária

Maxfield (1997) defende que, para as elites políticas latino-americanas, a importância subjacente de se ter um Banco Central independente, nos anos 1990, seria a sinalização de maior merecimento de crédito por parte de potenciais investidores, em comparação com outros países. Essa percepção é repetida por Giambiagi e Além (1999; p. 313), para o caso da privatização.

Ou seja, nessa linha de visão, teriam contribuído para a privatização da CVRD, não só a possibilidade de arrecadação de recursos com a venda, mas também a necessidade de uma inequívoca sinalização de continuidade do comprometimento com as reformas orientadas para o mercado. Nesse sentido, o fato de

36 Não é sem razão que o relatório da CI mencionava explicitamente “a venda do núcleo de controle, com a pulverização do saldo de ações”, uma vez que a venda pulverizada implica necessariamente a fixação de um valor de venda inferior ao da venda de controle, o que é uma escolha a ser adotada, em um claro *trade-off*, em função dos objetivos do governo, dependendo se deseja ter como resultado uma maior ou menor concentração de proprietários.

a CVRD ser considerada uma empresa emblemática era importante porque conferia credibilidade a esse comprometimento.

De forma compatível com esse entendimento, insere-se o interesse do Ministério da Fazenda nas privatizações julgadas mais importantes. A coordenação institucional do MF, por meio de burocracias fiscais fortes, é vista na literatura como efeito positivo na produção de políticas públicas [Hahm, Kamlet & Mowery (1996)] mesmo na existência de gabinetes de coalizão, motivo de preocupação do estudo de Roubini e Sachs (1989) já citado.

Há, assim, um ponto para reflexão. A forte rejeição da sociedade como um todo à desestatização da CVRD, a batalha judicial travada e respectivo desgaste decorrente, o fato de a empresa ser emblemática e prestadora eficiente de serviços ao país, bem como o *payoff* monetário esperado associado à desestatização da companhia em si – não necessariamente em moeda externa³⁷ – levam à conjectura de que outros *payoffs* estavam em jogo, fora da desestatização em si. A política pública em questão não estaria somente na venda da CVRD, mas também na privatização do setor de telecomunicações que se desenhava concomitantemente. Esse setor, sim, com *payoffs* monetários esperados bastante significativos, em especial oriundos de recursos externos, o que se coadunava com os interesses do governo e do Ministério da Fazenda em captar recursos externos para manter estável a relação cambial dólar-real,³⁸ a qual associava-se à sustentação do Plano Real. Adicionalmente, essa relação cambial estável continuava sendo percebida como fundamental para o projeto de reeleição do governo, projeto esse que se desenvolvia sob intenso debate *pari passu* às negociações sobre a desestatização da CVRD, até a promulgação da Emenda Constitucional 16, de 4 de junho de 1997, dispondo sobre a possibilidade de reeleições. A desestatização do setor de telecomunicações, a captação de recursos externos, a estabilidade cambial e a reeleição eram políticas que se desenvolviam em uma outra arena partidária, além da desestatização da CVRD, mas que se entrelaçavam com ela. Em suma, existiria, portanto, um *payoff* adicional para a coalizão, associado à privatização da CVRD, cujo objeto último seria aumentar o capital político para a reeleição do presidente, por meio da manutenção da estabilidade cambial. Esse projeto ancorava-se na sinalização aos investidores externos sobre o compromisso do governo com as reformas estruturais, tornando crível a decisão de abrir a economia e levar a termo a eventual desestatização do setor de telecomunicações, em relação ao qual já se tinha, à época da CVRD, as promulgações da flexibilização do monopólio estatal em 29 de novembro de 1995, pela Emenda Constitucional 8/95, e a denominada Lei Mínima em 10 de dezembro de 1996, que permitia a licitação do serviço móvel celular Banda B.

37 De fato, os vencedores foram investidores nacionais, os recursos integralmente em reais.

38 Era notório o interesse do capital estrangeiro nesta privatização, bem como o fato de que investidores nacionais não tinham recursos para capitanearem este processo.

II) Arena distributiva

Ficou demonstrado que na implementação da desestatização da CVRD o Executivo teve no Senado, lócus dos representantes dos estados da Federação, o seu principal eixo de negociação.

Contemporaneamente à desestatização da CVRD, o governo Fernando Henrique Cardoso editou a MP 1.560 de 19 de dezembro de 1996, criando o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados. Essa MP, reeditada oito vezes até ser convertida na Lei 9.496 de 11 de setembro de 1997, estabelecia critérios para a consolidação, assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária de responsabilidade dos estados. Embora as renegociações das dívidas estaduais fossem uma prática histórica, essa lei apresentava, pela primeira vez, um mecanismo de controle sobre o risco de inadimplência dos estados, ao definir limites de comprometimento da receita líquida real com os encargos das dívidas, os quais, se infringidos, permitia à União a *possibilidade* de bloqueio das receitas tributárias próprias dos estados para assegurar o pagamento das prestações [Rigolon & Giambiagi (1999)].

O maior controle dos resultados fiscais dos governos subnacionais era, portanto, parte da agenda pública desde o início do governo Fernando Henrique Cardoso, incluindo, notadamente, a renegociação das dívidas estaduais, a reestruturação do sistema de bancos estaduais e a fixação de metas para o desempenho fiscal dos estados.

Apesar de a Lei 9.496/97 ser uma política pública de caráter geral, com diretrizes que disciplinavam a renegociação com os estados, existia margem de negociação dos valores envolvidos, na medida em que cada estado era um caso diferente, com projeções próprias de receitas e, conseqüentemente, de pagamentos das dívidas renegociadas, o que influenciava, ainda, os limites máximos de comprometimento da receita líquida anual.

A primeira conclusão é que o Poder Executivo dispunha, em relação aos estados, não apenas de mecanismos para buscar seu objetivo de controlar seus resultados fiscais, como também para atuar em sintonia com suas outras prioridades. Em outras palavras, a renegociação das dívidas estaduais era de um lado uma política pública partidária, mas, de outro, também *poderia* ser utilizada com conotação distributiva, premiando os senadores e governadores aliados e punindo os opositores, *dentro das regras*.

Durante 1997 e 1998, a maioria dos estados renegociou suas dívidas, passando para o governo federal um montante expressivo delas. Nestas renegociações importa ainda destacar a existência de cláusulas que dispunham que parte das amortizações seria realizada com receitas de privatizações estaduais, havendo sanções financeiras para o seu descumprimento [Rigolon

& Giambiagi (1999)]. À junção das renegociações das dívidas estaduais com as privatizações foi também instituído um programa de adiantamento de recursos aos estados em 1996, por parte do BNDES, que estimulava a aceleração das privatizações estaduais. Nesse sentido, pode-se dizer que os governadores e, indiretamente, os senadores, no seu interesse, foram inseridos na política de privatização do governo federal, com base no interesse fiscal do Ministério da Fazenda.

A literatura, como mencionado, tem sido pródiga em apontar o federalismo brasileiro como forte fonte de pontos de veto [Shugart & Haggard (2001), entre outros] para a implementação de políticas reformistas. Abstraindo a ausência de consenso empírico sobre este tipo de conclusão, pode-se aceitar, entretanto, a afirmação de que reformas que não contem com a aquiescência dos governadores geram resistências e são, no mínimo, menos rápidas do que as demais.

A segunda conclusão, extraída do envolvimento dos governos estaduais com o Ministério da Fazenda e da inserção das privatizações estaduais nas renegociações das dívidas estaduais, é que os governadores, independentemente da filiação partidária, encontravam-se em posição politicamente difícil para se oporem à desestatização da CVRD, o que, indiretamente, se reflete na posição dos senadores.

Em síntese: simultaneamente ao atendimento de demandas específicas dos estados situados nas RIs, havia uma outra arena de amplo alcance distributivo, passível de abranger todos os estados da Federação, tornando improvável que o conflito na implementação da privatização da CVRD extrapolasse os seis estados, tidos como *perdedores*, situados nas RIs.

4.6 Conclusões

Um primeiro ponto a ser destacado é que a análise dos projetos do governo, apenas com base no resultado final da sua implementação, pode dizer pouco sobre a extensão das negociações entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Na implementação da desestatização da CVRD, à primeira vista estava-se diante de um caso no qual o Executivo, gozando de ampla delegação por conta de uma lei oriunda de medida provisória, simplesmente teria dado curso aos seus desejos, não tomando conhecimento de demandas do Legislativo e de outros segmentos da sociedade.

Todavia, a ausência de um processo, pelo menos explícito e institucionalizado, de discussão entre o Executivo e o Legislativo, quando da produção de políticas públicas legisladas com o auxílio de MPs, não induz o Legislativo ao comprometimento com es-

sas políticas. O Legislativo passa a atuar na margem, acionado, na maior parte das vezes, por meio de grupos de interesse organizados, quando das reedições das MPs.

Com efeito, apesar da delegação ao Executivo por meio de Lei, o assunto *desestatização da CVRD* não havia sido discutido no Legislativo. Essa discussão terminaria por ocorrer quando a CVRD é incluída no PND. As negociações que se desenvolvem entre os dois poderes demonstram que, para determinadas políticas públicas, em especial aquelas que não provocam alteração instantânea do *status quo*, mesmo a MP permite a ação do Legislativo [Amorim Neto & Tafner (2001)]. E isso não apenas se evidencia nas alterações processadas na Lei 8.031/90 (Seção 4.2), mas também na própria implementação da desestatização da CVRD, em que os interesses da sociedade e, mais particularmente, de um grupo de estados da Federação encarregaram-se de acionar o mecanismo de *alarme de incêndio* (ver Seção 3.1), provocando intervenções por parte do Legislativo, a despeito de o Executivo dispor de ampla delegação nos termos da Lei 8.031/90.

Um outro aspecto de caráter geral a ser destacado é que projetos apresentados pelo Legislativo, referentes às políticas do Executivo, mesmo que não sejam sequer votados, podem dizer muito das negociações entre esses Poderes, não se tratando necessariamente – ou apenas – de uma estratégia de *tomada de posição* por parte de parlamentares que desejam se proteger perante seus eleitores [Mayhew (1974)]. Ou seja, a análise dos *projetos vencidos* ajuda a entender o conteúdo do projeto vencedor. De fato, na CVRD esses projetos são de fundamental importância para compreender-se o processo de construção do acordo entre o Executivo e sua coalizão parlamentar.

A coalizão que elegeu o presidente em 1994 era composta apenas pelo PSDB, PFL e PTB. Essa coalizão amplia-se rapidamente: de janeiro de 1995 a abril de 1996, o gabinete do governo tinha representantes do conjunto de partidos PSDB-PMDB-PFL-PTB e, de abril de 1996 a dezembro de 1998, do PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB-PPS [Amorim Neto (2000)].

Tomando-se por base as eleições de 1994 e a coalizão ampliada de abril de 1996, o governo detinha cerca de 80% dos senadores, 62% dos deputados e 80% dos governadores. A partir de abril de 1996, com a adesão do PPB, o governo encontrava-se numericamente preparado também para enfrentar os 3/5 de quórum nas duas Casas do Congresso, necessários para enfrentar o seu programa de reformas constitucionais [Nicolau (1996 e 2000)]. Importa notar que no Senado, entretanto, essa posição não dependia das adesões do PPB e do PPS. Sem esses partidos, a representação da coalizão nessa casa situava-se em 74%.

Apesar da posição amplamente majoritária da coalizão governista, mostrou-se que isso, por si só, não permitiu que a implementação da desestatização da CVRD fosse pacífica.

Primeiro, porque o Legislativo detinha – ou deteria durante o processo – informações que colocavam a desestatização da CVRD em posição diferenciada em relação a outras desestatizações, fossem essas informações de domínio público ou transmitidas por grupos de interesse: a) a CVRD era uma empresa emblemática e estatal desde a sua criação, ligada à Era Vargas (4.1); b) o processo decisório do PND era, desde a sua criação, baseado em um sistema colegiado, permitindo a vocalização de divergências no interior do próprio Executivo (4.2); c) o modelo adotado para a venda da CVRD era excludente quanto ao número de vencedores possíveis (4.2); e d) a CVRD era uma empresa com atividades econômicas e sociais concentradas em alguns estados da Federação, facilitando a ação coletiva por parte dos senadores dos estados tidos como *perdedores* com a privatização (4.1).

Segundo, porque, conforme discussão contida na Seção 3, no presidencialismo de coalizão brasileiro essa negociação pode ocorrer na coalizão parlamentar do governo. Na medida em que a oposição tenha a manutenção do *status quo* como *estratégia dominante*, tal negociação tende a ser integralmente internalizada na base governista.

Na desestatização da CVRD isso ocorre como previsto, tendo o Senado como locus central de negociações entre o governo e sua coalizão.

As negociações foram internalizadas na coalizão porque a posição do bloco de oposição era única, a de não alteração do *status quo*. A defesa do *status quo* por parte da oposição é, entretanto, utilizada pela base governista na sua negociação, a partir da apresentação do projeto 161/95 do Senador José Eduardo Dutra (PT-SE).

Tendo o governo decidido pela negociação, a disposição em negociar sobre a forma de desestatização da CVRD torna-se crível quando é mediada pelo Legislativo, por intermédio da Comissão de Infra-Estrutura (CI).

Uma vez presentes as condições de viabilidade prévia descritas na Seção 2, o governo teve êxito em implementar a sua política porque foi capaz de coordenar os interesses da sua base de coalizão, a despeito da forte pressão contrária exercida por segmentos da sociedade e parlamentares da oposição, constituindo essencialmente o bloco PT-PDT-PSB-PCdoB.

Em consonância com o modelo analítico apresentado na Seção 3, essa coordenação de interesses baseou-se, no fundamental, na identificação dos senadores da coalizão tidos como pivôs e na negociação por meio de arenas partidárias e distributivas, tornando possível a implementação da desestatização da CVRD.

São resumidos, a seguir, os principais pontos que amparam essa afirmação.

1. A concentração das atividades da CVRD em determinados estados, cunhados como RIs, induziu, de fato, a uma atuação mais ativa de parlamentares oriundos desses estados, contrários ao projeto do Executivo. Todas as intervenções legislativas da coalizão, captadas na pesquisa realizada – relativas a projetos que pretendiam alterar em algum nível a delegação dada ao Executivo pela Lei 8.031 – vieram de parlamentares vinculados às RIs.

2. Em relação aos pronunciamentos contrários ao projeto do governo, foi notória a concentração nos parlamentares das RIs, na Câmara e no Senado, sobressaindo, inclusive, os da coalizão governamental. Embora a Câmara não tenha sido o locus central de negociação, exerceu o papel de vocalizar os interesses subnacionais e os da sociedade, uma vez que, do ponto de vista dos parlamentares da oposição, a reação da sociedade era uma grande arma, buscando-se, em última instância, o bloqueio do processo de desestatização da CVRD por intermédio do Poder Judiciário, o que quase veio a ocorrer.

3. No Senado, o PMDB foi identificado como o partido que mais provavelmente poderia se aliar à oposição para um eventual impedimento da privatização da CVRD. Era desse partido que se esperava maior resistência, em face da existência de parlamentares de tradição nacionalista, permitindo antever o seu *parlamentar mediano* como sendo desta tradição. A análise das transcrições das atas das reuniões no Senado permite afirmar que é a este parlamentar que a oposição apela na defesa do *status quo*. Ademais, não só o PMDB detinha 22 cadeiras no Senado, das quais três dos estados situados nas RIs, como também posições estratégicas nas Comissões de Constituição, Cidadania e Justiça e de Assuntos Econômicos, comissões dominadas por senadores do PMDB de posição contrária à privatização da CVRD.

4. Em consequência, existiam dois focos de *parlamentares pivôs*, entendidos como aqueles cujo posicionamento poderia ser decisivo para o resultado de uma eventual votação contra a privatização da CVRD ou em favor da retirada de delegação ao Executivo: entre os vinculados às RIs e entre os senadores do PMDB, em especial o *parlamentar mediano nacionalista* deste partido. No conjunto, esses parlamentares formavam um ator coletivo de 14 senadores da coalizão nas RIs e 19 do PMDB, excluídos os três desse partido nas RIs.³⁹ Esses 33 senadores, agregados aos 13 da oposição (inclui os que estão dentro e fora das RIs), totalizavam 46, uma quantidade potencial de resistência superior à metade mais um dos 81 senadores.

39 Os 22 senadores do PMDB representavam 34% dos senadores da coalizão e 27% do total.

5. As bases da negociação distributiva com os senadores pivôs ligados às RIs são estabelecidas na CI, ao ser avaliado o substitutivo para o PLS 161/95, proposto pelo Senador José Eduardo Dutra. O Senador Vilson Kleinübing (PFL-SC), na qualidade de relator da CI, torna-se, na estruturação desta negociação, um crucial *líder de coalizão* do governo.

6. Foi mostrado que as condições gerais de venda da companhia estabelecidas na CI, constantes do edital de venda, podiam ser decompostas em condições ligadas às duas arenas, partidária e distributiva.

7. Havia uma outra arena partidária relevante que, dedutivamente, reforçava a possibilidade de implementação da privatização da CVRD, induzindo os pivôs à cooperação. Essa arena partidária – desenvolvida em paralelo à privatização da CVRD – associava-se ao objetivo do governo de manter a estabilidade cambial, base de sustentação do Plano Real, o que, em consequência, permitiria maior capital político para reeleição presidencial (4.5). A privatização da CVRD cumpre o papel de sinalizar aos investidores externos o comprometimento do governo com as reformas de mercado, o que não só possibilitaria maior volume de captação externa, como situaria o governo em melhores condições para outros projetos, a reforma do setor de telecomunicações sendo o mais evidente deles, já expressamente constante da agenda pública. Essa arena partidária adicional fazia do Ministério da Fazenda um aliado decisivo das privatizações.

8. Por fim, no Ministério da Fazenda estrutura-se outra arena com alcance distributivo, que, também dedutivamente, reforçava a possibilidade de implementação da privatização da CVRD (4.5). Os recursos políticos detidos por esse ministério, que à época encontrava-se envolvido no Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados, permitiam uma ampla coordenação do governo sobre os interesses subnacionais dos senadores não ligados às RIs, em especial aqueles objeto de maior preocupação, tidos como pivôs, do PMDB. Essa outra arena distributiva tornava improvável que o conflito na implementação da privatização da CVRD extrapolasse os seis estados situados nas RIs.

5. Narrativa Analítica sobre a Produção Legislativa que Permitiu a Reforma do Setor de Telecomunicações

O objetivo desta seção, como na anterior, é o exame das negociações que se desenvolvem entre o governo e o Legislativo para a produção legislativa que permitiu a reforma do setor de telecomunicações, condicionadas e influenciadas pelas informa-

ções detidas pelo Legislativo, sejam essas informações de domínio público ou vocalizadas por grupos de interesse.

O foco central deste exame é a desestatização dos serviços de telefonia – fixa e móvel celular –, em função da abrangência dos interesses que a telefonia atende. Essa opção justifica-se em razão direta da expectativa da sociedade em relação aos resultados da reforma, o que, como consequência, implicou a participação mais ampla e visível do Legislativo nas negociações com o Executivo. A leitura da transcrição dos debates no Congresso sustenta essa escolha, a telefonia pública apresentando-se como a preocupação central dos congressistas.

Embora o eixo de análise seja a telefonia, outros serviços de telecomunicações são trazidos à cena quando julgados necessários para a compreensão das negociações entre os dois Poderes.

5.1 Perfil do Setor de Telecomunicações antes da Reforma

É usual tomarem-se os anos 1960 como marco inicial da história das telecomunicações no Brasil. No início desta década, na vigência da Constituição de 1946, cabia à União, aos estados e aos municípios a exploração, de acordo com o seu âmbito, dos serviços de telecomunicações, diretamente ou mediante a correspondente outorga. Havia então cerca de 1.200 empresas telefônicas no país, a grande maioria de médio e pequeno portes, sem coordenação entre si e sem compromisso com diretrizes comuns de desenvolvimento e de integração de sistemas, a atribuição de fixação das tarifas também sendo descentralizada. Os serviços telefônicos concentravam-se na região centro-leste do país, onde se situavam mais de 60% dos terminais, explorados pela Companhia Telefônica Brasileira (CTB), de capital canadense. Os serviços telefônicos interurbanos eram precários, interligando Rio de Janeiro, São Paulo, Campinas, Belo Horizonte e Brasília. As comunicações telefônicas e telegráficas internacionais, também atendendo de forma precária as necessidades do país, eram exploradas por empresas estrangeiras.

As primeiras mudanças marcantes no setor vieram com o Código Brasileiro de Telecomunicações, promulgado pela Lei 4.117, de 27 de agosto de 1962, com os seguintes principais pontos: 1) criação do Sistema Nacional de Telecomunicações (SNT), objetivando a prestação de forma integrada de todos os serviços de telecomunicações; 2) os serviços de telégrafos, radiocomunicações e telefonia interestadual passavam a estar sob jurisdição da União; 3) instituição do Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel), com a função de aprovar as especificações das redes telefônicas e estabelecer critérios para a fixação das tarifas; 4) autorização para o Executivo constituir empresa pública para explorar os troncos do SNT, o que era a gênese da Embratel; e 5)

instituição do Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT), destinado a financiar as atividades da futura Embratel.

O Contel passou a orientar a política e fixar as diretrizes para o setor de telecomunicações.

A Embratel iniciou suas atividades em 16 de setembro de 1965, assumindo de imediato a tarefa de interligar as capitais e principais cidades do país e, posteriormente, entre 1969 e 1973, a exploração dos serviços internacionais, à medida que expiravam os prazos de concessões das empresas estrangeiras que os operavam. Ainda em 1962, o governo federal decretava a intervenção na CTB, concretizada em 1966 por meio da compra das suas ações pela Embratel.

A fragmentação do poder de outorgar concessões veio a ser superada em 13 de fevereiro de 1967, pelo Decreto-Lei 162, que o concentrou na União. Essa determinação foi consolidada na Constituição de 1967, ano em que também foi criado o Ministério das Comunicações (MC), ao qual foram vinculados o Contel, o Dentel e a Embratel, as competências do Contel sendo assumidas pelo novo ministério.

Em 11 de julho de 1972, por meio da Lei 5.792, era criada a Telebrás, entidade pública vinculada ao MC destinada a planejar e coordenar as telecomunicações de interesse nacional, bem como obter os recursos financeiros necessários à implantação de sistemas e serviços de telecomunicações. Os recursos do FNT foram colocados à disposição da Telebrás e a Embratel, transformada em sociedade de economia mista, tornou-se sua subsidiária.

Nessa época, havia mais de novecentas operadoras independentes no Brasil, o equivalente a cerca de dois milhões de terminais. Após a sua criação, a Telebrás iniciou o processo de aquisição e absorção das empresas que prestavam serviços telefônicos no Brasil, consolidando-as em empresas de âmbito estadual e tornando-se, com base no Decreto 74.379, de 1974, uma *concessionária geral* para a exploração dos serviços públicos de telecomunicações em todo o território nacional.

Nota-se, assim, que se alguma similaridade havia entre os antecedentes da CVRD e os das empresas do Sistema Telebrás, isto existia tão somente em relação a apenas uma de suas subsidiárias, a Embratel, constituída à semelhança de uma companhia estatal com feição monopolista, com funções que poderiam ser consideradas estratégicas para o país. No mais, o antecedente histórico dos serviços de telecomunicações era de atendimento da população de forma pulverizada e por operadoras privadas.

A caracterização estatal dos serviços de telecomunicações só se consolidaria com a Constituição de 1988, a qual, indo além da Carta de 1967, determinava que os serviços públicos de telecomunicações somente poderiam ser explorados pela União, di-

retamente ou por intermédio de concessões *a empresas sob controle estatal*.

5.1.1 Situação do Sistema Telebrás Pré-Desestatização

Empresas

Os serviços públicos de telecomunicações eram explorados pelo Sistema Telebrás, que detinha cerca de 90% da planta de Telecomunicações existente no país, destinada a abranger mais de 90% da população brasileira. Esse Sistema era composto pela *holding* Telebrás, pela Embratel, por 27 empresas de âmbito estadual ou local e por quatro empresas independentes.

A União Federal detinha o controle acionário da Telebrás, com pouco mais de 50% do capital votante, o que significava menos de 22% do capital total. As demais ações eram de propriedade particular, cerca de 25% em mãos estrangeiras e as restantes pulverizadas entre 5,8 milhões de acionistas. A Telebrás era listada na Bolsa de Nova York e representava cerca de 60% do índice da Bolsa de Valores de São Paulo.

A Telebrás, operando como *holding*, não possuía atividade operacional. Suas funções eram a de centralizar a captação de recursos que financiavam os investimentos das subsidiárias, coordenar a implementação das políticas para o setor e orientar as principais decisões administrativas do sistema. À exceção do Estado do Rio Grande do Sul, que tinha a sua própria operadora – CRT, todas as demais 26 operadoras estaduais eram controladas pela Telebrás, que detinha, no momento da privatização, pelo menos 80% do capital votante e 67% do capital total de suas subsidiárias. No caso da Embratel, a Telebrás possuía quase 100% do seu capital total e votante.

Em junho de 1997 o Sistema Telebrás detinha cerca de 89.000 funcionários, sendo 1.800 na *holding* e 11.300 na Embratel.

À empresa *holding* se vinculava o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento – CPqD, localizado em Campinas, Estado de São Paulo. Ao CPqD cabia a função estatutária de executar, promover e estimular atividades de estudos e pesquisas visando ao desenvolvimento do setor de telecomunicações. Conforme será visto, o destino do CPqD teria importante papel na negociação entre os poderes Executivo e Legislativo quando da aprovação da Lei Geral de Telecomunicações (LGT).

O Sistema Telebrás como lócus de negociação política

Conforme anteriormente discutido, a *patronagem*, expressão usualmente utilizada para a concessão de postos em cargos no Executivo, constitui-se em um poderoso recurso do Executivo

para a obtenção de apoio, auxiliando a estabilidade e a construção de coalizões no Brasil [Santos (1997); Amorim Neto & Santos (2001); Pereira & Mueller (2002), entre outros].

O fato de o Sistema Telebrás constituir-se em um conjunto de 27 empresas de telefonia, distribuídas por todos os estados da Federação e o Distrito Federal, além da Embratel e da *holding* Telebrás, conferia-lhe um papel potencial ímpar de lócus de negociação. Sua ampla inserção nacional permitia ao governo absorver os mais diversos interesses regionais, mediados pelo *mundo da política*, fosse pela possibilidade de indicação de pessoas para ocupar cargos no Sistema como um todo,⁴⁰ fosse pela atuação das companhias.

5.1.2 Situação dos Serviços Prestados

O objetivo desta subseção é apresentar a situação de carência dos serviços de telecomunicações no Brasil à época, não importando suas raízes ou causas.

O atendimento da população no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso era notoriamente insuficiente, apesar do crescimento da capacidade instalada dos serviços de telefonia desde o período em que a Telebrás se torna concessionária geral do setor.

Em dezembro de 1996, comparativamente a outros países, o Brasil ocupava, em densidade de atendimento, a 57ª posição em terminais de serviços convencionais e a 33ª em acessos celulares. Além disso, essas densidades distribuíam-se de forma desigual pelos estados da Federação.⁴¹ Ainda:

- Era patente a defasagem do Brasil no suprimento de terminais convencionais, mesmo entre os países da América Latina.
- Mais de 80% dos terminais residenciais concentravam-se nas famílias das classes A e B e a quase totalidade dos terminais existentes localizava-se nas áreas urbanas, pouco mais de 2% das propriedades rurais dispondo de telefone.
- As empresas brasileiras com maior densidade de atendimento, fosse em terminais convencionais ou em acessos celulares, eram operadoras de abrangência geográfica restrita.

40 Em Dalmazo (2000; p. 85) encontra-se um levantamento dessas indicações no início da Nova República, 1985-1986, para cargos de direção em dez das operadoras estaduais. Prata, Beirão e Tomioka (1999) afirmam que existiam, em 1995, à sombra do Ministério das Comunicações, 500 cargos de confiança a serem preenchidos, com mais de 1.000 pedidos registrados (p.169). Este total engloba, no entanto, todas as empresas vinculadas ao Ministério, o que inclui a ECT – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

41 Fonte: BNDES, *Cadernos de Infra-Estrutura; Telecomunicações*, Ranking Setorial, Volume I, 1997.

-
- Nos estados responsáveis pela parte mais substantiva do PIB nacional, o atendimento da população também se revelava precário. Ou seja, essa precariedade se refletia fortemente não só no atendimento da massa de usuários como também nas empresas e grandes usuários nacionais, a exemplo dos principais bancos e companhias de mídia.
 - Mesmo se fossem utilizados os índices do estado da Federação economicamente mais importante, São Paulo, a situação relativa do Brasil aos outros países, em 1996, não seria modificada de forma relevante, seja no que tange a terminais convencionais, da 57^a para a 45^a posição, seja em acessos celulares, da 33^a para a 31^a posição.
 - As baixas densidades de atendimento no Brasil, terminais convencionais ou acessos celulares, sugeriam, de outro lado, ampla possibilidade em atrair investidores externos, admitindo-se as decisões de flexibilização do monopólio estatal ou de desestatização do Sistema Telebrás. À carência dos serviços associava-se uma ampla possibilidade de expansão do sistema, em função da extensão geográfica do País, sua população e concentração urbana.
 - A Argentina e o México, em função dos baixos índices de densidade de atendimento, também possuíam ampla possibilidade de expansão dos seus sistemas de telefonia, esses países apresentando-se como concorrentes naturais ao Brasil na atração de investidores. Entretanto, em dezembro de 1996, os serviços de telecomunicações da Argentina e do México já se encontravam privatizados, ambos ao final de 1990, o que restringia a capacidade de expansão desses serviços às decisões dos grupos que haviam sido vencedores nos processos de privatização.

Sobre essa última consideração, vale registrar que os processos de privatização no México e Argentina caracterizaram-se por poucos grupos de investidores vencedores, em flagrante contraste com o modelo que veio a ser adotado no Brasil [ver Pastoriza (1996)].

5.2 Caracterização da Desestatização do Setor de Telecomunicações

A desestatização do setor, levada a efeito no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, foi regulada em três legislações: 1) uma emenda constitucional que flexibilizava o monopólio estatal das telecomunicações; 2) uma lei que, entre outros, dispunha sobre regras de exploração do serviço móvel

celular; e, 3) uma lei geral que criava as condições legais para a reestruturação e privatização do setor de telecomunicações no Brasil.

1) EC 8, de 15 de agosto de 1995

A Proposta de Emenda Constitucional objetivava, no fundamental, alterar o inciso XI do art. 21, de forma a possibilitar que empresas privadas também pudessem explorar os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços de telecomunicações. Enviada ao Congresso em 16 de fevereiro de 1995, essa emenda foi promulgada como EC 8, em 15 de agosto de 1995. O projeto tratava basicamente da supressão da condição incluída na Constituição de 1988, de que esses serviços de telecomunicações, tidos como públicos (não restritos), somente poderiam ser explorados pela União, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão a *empresas sob controle estatal*. A expressão em itálico era suprimida no projeto, retornando-se à situação existente antes da Carta de 1988, quando tais serviços, mediante concessão da União, podiam ser prestados por empresas estatais ou privadas. Todavia, quando da tramitação no Congresso, a delegação pretendida pelo Executivo foi reduzida. À supressão no referido inciso XI foi acrescentado que a exploração de tais serviços ocorreria “nos termos de uma lei que disporia sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais”. De outro lado, os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens não foram alterados em seu *status quo*, permanecendo regido pelos termos da Constituição de 1988, ficando fora, assim, da abrangência desta nova lei que seria instituída. Esse fato é aqui mencionado por ter implicações para as negociações entre o Executivo e o Legislativo, assunto que será visto posteriormente.

Um outro aspecto a ser destacado é o acordo existente à época da promulgação da EC 8, entre Executivo e Legislativo, para a proibição de edições de Medidas Provisórias para regulamentar os artigos alterados por meio de emendas constitucionais. No caso dos serviços de telecomunicações, isso ficou expresso no artigo 2º da EC 8.⁴²

I) Lei 9.295, de 19 de julho de 1996, a denominada Lei Mínima.

Seu projeto foi enviado ao Congresso em 29 de novembro de 1995, dispondo, no fundamental, sobre regras de exploração dos serviços móvel celular e de transporte de sinais de telecomunicações por satélites. A aprovação e a promulgação desta lei, em 19 de julho de 1996, permitiram que fosse iniciado o processo de licitação e seleção das futuras concessionárias da Banda B do serviço de telefonia celular.

42 Esta regra tornou-se o atual artigo 246 da Constituição.

Esta lei antecipava-se à legislação mais abrangente prevista na EC, conforme reconhecido até mesmo no projeto enviado ao Congresso, o qual, em seu artigo 7º, mencionava que permaneciam as competências vigentes de outorga, regulamentação e fiscalização atribuídas ao MC “até que viesse a ser instalado o órgão regulador previsto no inciso XI do art. 21 da Constituição”.

Uma forma de se entender a existência desta lei, antecipatória à legislação mais abrangente prevista, é que sua proposição tenha decorrido da introdução na EC8, pelo Congresso, de que a exploração dos serviços de telecomunicações dependeria, como mostrado, *de uma lei adicional*, que disporia, entre outros, sobre a organização dos serviços e a criação de um órgão regulador. A existência do Decreto 1.719 de 28 de novembro de 1995 – publicado e revogado quase concomitantemente ao envio da proposta de Lei Mínima ao Congresso –, que objetivava aprovar o regulamento de outorga de concessão ou permissão para a exploração de serviços de telecomunicações em base comercial, indica que o governo pretendia, inicialmente, deflagrar a licitação de concessões da Banda B, imediatamente após a alteração constitucional, apenas com a utilização da legislação vigente e por meio deste novo decreto que também regulamentaria o serviço móvel celular. No entanto, a introdução do adendo pelo Congresso, de que deveria se seguir uma lei dispondo sobre os serviços de telecomunicações, recolocou o governo perante uma polêmica interpretação jurídica, travada no período Collor, de que o serviço móvel celular era um serviço público restrito, o que permitiria que sua exploração fosse regulada com base em decretos e normas. A proposição do projeto da Lei Mínima materializa a desistência do governo em seguir neste caminho polêmico. Infere-se que para essa revisão tenha contribuído o parecer da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), à época da consulta pública, realizada em agosto de 1995 pelo MC, sobre a proposta que originou o Decreto 1.719. A conclusão da Comissão era de que a telefonia celular não deveria constar da proposta de regulamentação, por discordar que o serviço móvel celular fosse conceituado como *público restrito*. O serviço móvel celular deveria, assim, ser regulamentado por lei, e não por meio de decretos, conforme previsto na EC 8, da mesma forma que os demais serviços públicos [não restritos] de telecomunicações, referidos no inciso XI [Oliveira⁴³ (1997)].

Em retrospectiva, percebe-se que, para o governo, a decisão de lançar a licitação da Banda B, imediatamente após a alteração constitucional, estava tomada. O fato de ter sido por meio de lei e não por decreto pode ser visto como um acidente de percurso, ainda que com a ressalva de que o escopo da Lei Mínima não parecia coadunar-se com o previsto na EC 8.

43 Deputado Arolde de Oliveira (PFL-RJ), então membro da CCTCI.

II) Lei 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei Geral de Telecomunicações (LGT)

Esta lei reformulava as disposições contidas na Lei 4.117/62 no que se referia aos serviços de telecomunicações, excetuando-se expressamente os serviços de radiodifusão (artigos 206, do Projeto de Lei, e 215, da LGT). A Exposição de Motivos e o respectivo projeto datam de 12 de dezembro de 1996, com a promulgação da Lei ocorrendo em 16 de julho de 1997. Tratava-se de um projeto amplo, com 211 artigos, apresentados na forma de Quatro Livros: o primeiro sobre os princípios fundamentais, definidos como sendo a *universalização dos serviços* e a *competição*; o segundo sobre o órgão regulador, seu papel, competências e estruturação; o terceiro sobre a organização dos serviços de telecomunicações, classificando os tipos de serviços e suas respectivas regras de outorga; e o quarto sobre a reestruturação e desestatização das empresas de telecomunicações, em que eram definidas as linhas gerais para a implementação da privatização do Sistema Telebrás.

Note-se, como antes discutido, que era o projeto da LGT, e não o da Lei Mínima, o que deveria se esperar como continuação da EC 8.

As duas primeiras etapas – a EC e a Lei Mínima – compuseram o que pode-se denominar de flexibilização do monopólio estatal na telefonia, focado no serviço móvel celular, o que, depreende-se, era um projeto do governo Fernando Henrique Cardoso desde o início. Contudo, somente na terceira etapa, com a LGT, em seu Livro IV, a desestatização plena do Sistema Telebrás é configurada.

Fica como questão se o governo tinha também, desde o princípio, como projeto, a desestatização do Sistema Telebrás, postergada estrategicamente para uma fase posterior. No âmbito da pesquisa realizada não há evidências de que o governo tivesse, desde o início, um projeto pronto e acabado para o Sistema Telebrás.⁴⁴

Na Exposição de Motivos da PEC não só o eixo central é a flexibilização do monopólio estatal, como em seu item 6 é mencionado que “...neste novo desenho, a Telebrás reassumirá suas funções de *holding* do sistema estatal, coordenando as operadoras e a Embratel, empresa que, por sua vez, manterá seu estratégico mercado sob domínio do Estado...”. Essas considerações são reafirmadas pelo ministro das Comunicações na Câmara dos Deputados na tramitação da PEC.

Nessa visão, o projeto da LGT, como enviado ao Congresso, consolida-se quando fica mais claro o apoio à reforma por parte

44 Ver Dalmazo (2002), para uma visão assertiva de que o Executivo já tinha decidido pela privatização total do Sistema Telebrás desde a apresentação do projeto de Emenda Constitucional, criando posteriormente apenas uma situação de *falso debate* com o Congresso.

da sociedade e da coalizão parlamentar, o projeto da Lei Mínima desempenhando, como será mostrado, um papel crucial na construção deste apoio.

Processo decisório

Diferentemente da desestatização da CVRD, regida pelo PND, o processo decisório concentrou-se fortemente em uma única instituição do Executivo, o MC. Não só os projetos de lei foram concebidos nesse ministério, o que era de se esperar, mas também a reestruturação e desestatização das empresas de telecomunicações, inseridas no projeto da LGT como Livro IV. Em tese, uma vez tendo sido aprovada a EC 8, poderia se esperar que a desestatização do Sistema Telebrás viesse a obedecer à Lei 8.031/90, do PND. O governo optou, entretanto, que as diretrizes para a sua desestatização ficassem contidas na LGT, reforçando a concepção de especificidade da desestatização do setor de telecomunicações e a concentração do processo decisório no MC.

Em síntese: o MC, cujo titular, diga-se, era uma pessoa notoriamente vinculada por laços de amizade ao Presidente da República,⁴⁵ constituiu-se na principal instância decisória do processo, além do presidente, desde o Projeto de Emenda Constitucional.

Modelo de venda

No Brasil, diferentemente do ocorrido na Argentina e no México, foi sinalizado desde o início, para os investidores interessados, um processo que permitiria a existência de múltiplos vencedores.⁴⁶ Sabe-se que o *modelo Usiminas*, comentado na seção anterior, não viria mais a ser adotado, a venda em blocos únicos passando a ser a regra. Mas isto foi amplamente compensado, no caso do setor de telecomunicações, pela divisão do país em diversas regiões nas quais os serviços de telefonia fixa e móvel deveriam ser oferecidos, com regras que não permitiam a concentração de propriedade em mãos de poucos investidores. Na concepção dos seus idealizadores, conforme consta da Exposição de Motivos da LGT, esse formato multifacetado seria o modelo que propiciaria o melhor atendimento da população, no que se refere à universalização e à qualidade dos serviços, ao mesmo tempo em que conferiria a perspectiva de uma atuação mais eficiente do Estado, em seu novo papel, de regulador, por intermédio da agência reguladora instituída no Livro II da LGT.

Esse modelo de venda, que sinalizava múltiplos vencedores, deve ser acompanhado em suas duas etapas:

45 O Ministro Sérgio Motta faleceu em 19 de abril de 1998, a três meses e dez dias da privatização do Sistema Telebrás. Após o seu falecimento, o MC foi assumido pelo então Presidente do BNDES, Luiz Carlos de Mendonça Barros.

46 Já em 21.3.1995, na terceira reunião da Comissão Especial da Câmara constituída para proferir parecer à proposta de emenda constitucional, o Ministro Sérgio Motta fazia menção à vantagem de se dividir o país em áreas geográficas para a abertura de concessões ao setor privado.

I) Outorgas de concessões relativas à Banda B.

A denominada Lei Mínima, que amparou a licitação de outorgas de concessão do serviço móvel celular na Banda B, deflagrou o processo de desestatização da telefonia. Nesta licitação, o país foi dividido em dez áreas, cada uma a ser objeto de outorga específica. Cláusulas do edital restringiam a possibilidade de concentração de vencedores e incentivavam a presença de investidores nacionais e de operadores estrangeiros nos consórcios licitantes, na medida em que empresas outras privadas ou pertencentes ao Sistema Telebrás, operadoras do serviço móvel celular Banda A, não poderiam participar.

A licitação da Banda B resultou em dez consórcios vencedores, compostos por diferentes operadoras estrangeiras e associados nacionais.

II) A desestatização do Sistema Telebrás

A Exposição de Motivos (EM) e o respectivo projeto da LGT, enviados ao Congresso em 10 de dezembro de 1996, não deixavam margem de dúvida de que, a depender do governo, o modelo de venda do Sistema Telebrás buscava manter a concepção de regionalização contida nas licitações das outorgas da Banda B. Nesta direção, o artigo 184, Livro IV, concedia poderes ao Executivo para promover a reestruturação e a desestatização das 29 empresas prestadoras de serviços de telecomunicações. A reestruturação e a desestatização deveriam compatibilizar as áreas de atuação das empresas com o plano geral de outorgas (art. 185), que definiria a divisão do país em áreas e o número de prestadoras de serviços para cada uma delas (art. 78).

Na linha de se evitar a concentração de propriedade por operadores dos dois tipos de serviço, fixo e móvel, o parágrafo único do art. 189 do projeto da LGT vedava aos novos controladores a incorporação ou fusão de empresas prestadoras de serviço telefônico fixo com as de serviço móvel celular. Por fim, tendo em vista que a competição constava como um dos objetivos centrais da reforma, ficava sinalizado que haveria simetria jurídica entre as empresas concessionárias das Bandas B e A.

Essa exposição é suficiente para mostrar que o projeto da LGT aprofunda a concepção de um modelo multifacetado de venda, iniciado com a Lei Mínima e respectiva licitação das outorgas da Banda B, em contraste com as desestatizações do setor no México e Argentina. Pode-se dizer que esse modelo vem a desempenhar o papel que o *modelo Usiminas* teve para o PND, ao possibilitar a adesão ao projeto do governo de parcela importante do *mundo dos negócios*, atraído pela perspectiva de diversas licitações e múltiplos vencedores.

Este era, portanto, o quadro com que os parlamentares deparavam-se quando da tramitação do projeto.

Apesar de a implementação final da desestatização, após a promulgação da LGT, não ser em si relevante para a análise das negociações entre os poderes Executivo e Legislativo, não é sem importância que, ao final, o modelo de desestatização adotado cumpre a expectativa gerada pelos termos da licitação da Banda B e do projeto da LGT, de que a venda do Sistema Telebrás fosse implementada de forma a gerar múltiplos vencedores. Em uma visão retrospectiva, isso revela que era crível a rede de interesses dos investidores mobilizados, com a qual os parlamentares depa-ramaram-se ao longo das tramitações dos projetos da LGT e da própria Lei Mínima. Essa mobilização de interesses será discutida a seguir.

5.3 Mobilização e Coordenação de Interesses Empresariais

Tem sido dado destaque, na literatura, à importância da construção de uma rede de apoio político por parte dos diferentes grupos beneficiários das reformas, em especial nos países de democratização recente, para que a implementação dessas reformas tenha êxito.

A visão em comum dessa literatura é a impropriedade, *em qualquer situação*, de conceber o Estado como uma entidade monolítica e autônoma, o qual deve, de outra forma, ser considerado um ator não-homogêneo, envolvido em coalizões de interesses cuja natureza se altera no tempo. Não há dúvida de que essa percepção aplica-se de modo exemplar ao caso do *presidencialismo de coalizão brasileiro*, no qual há a convivência de interesses partidários e individuais múltiplos na própria base parlamentar de sustentação do governo, ainda que os interesses dos grupos organizados da sociedade sejam mediados pelos seus *líderes de coalizão*.

Diniz e Boschi (2000) mostram que, a partir da restauração da democracia no Brasil, em 1985, a atividade congressional passou a atrair a atenção dos grupos de interesse. Essa atuação revelou-se, entre outras, pela representação direta de empresários no Congresso e pelo aumento da participação por meio de grupos de pressão e *lobbies* empresariais que incidem tanto sobre os congressistas individualmente como sobre determinadas comissões congressuais. A permeabilidade do Legislativo aos grupos de interesse é vista por parlamentares entrevistados pelos autores como forma de compensar a assimetria de poder e de informação detida pelo Executivo, o qual se apresentaria como locus natural de acesso de interesses particulares de grupos econômicos. Colocado de uma outra forma: na opinião desses parlamentares o *lobby* no Legislativo legitima-se porque seria não só mais transparente como permitiria acesso a um maior leque de interesses.

5.3.1 A Mobilização de Interesses em Retrospectiva

Apresenta-se, a seguir, uma síntese de como os diversos interesses foram mobilizados pelo governo, permitindo a construção de uma rede de apoio que fortaleceu sua posição durante as tramitações das leis que permitiram a desestatização do setor de telecomunicações, em especial os segmentos de telefonia móvel e fixa. Alguns serviços públicos de telecomunicações outros, que não os de telefonia, são eventualmente trazidos à cena, uma vez que o MC detinha recursos políticos substanciais para coordenar os interesses nos diversos ramos das telecomunicações em consonância com seus objetivos na telefonia.

I) Previamente à promulgação da EC 8, em 15 de agosto de 1995

I.1) Primeiramente, antes do governo Fernando Henrique Cardoso, frustra-se a tentativa no governo Collor de licitação da Banda B, em janeiro de 1992, abrangendo os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Essa licitação foi cancelada em março de 1993, no governo Itamar Franco. Nessa época, apesar de toda a incerteza jurídica que envolvia o processo, já era claro o interesse dos investidores pelo serviço móvel celular [Dalmazo (2000)]. Também cumprem o papel de mobilização de interesses as negociações internacionais envolvendo a liberalização do setor, nos termos do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços – aprovado pelo Congresso Nacional em 30 de dezembro de 1994 por meio do Decreto 1.355 – firmado no governo Itamar Franco pelo Brasil e demais países integrantes da Organização Mundial do Comércio (OMC) em Marraqueche, em 12 de abril de 1994.

I.2) Em 6 de janeiro de 1995, ao promulgar a Lei 8.977, que dispunha sobre o Serviço de TV a Cabo, o governo Fernando Henrique Cardoso fornecia uma primeira indicação concreta aos consumidores e investidores de que as legislações anteriores sobre os serviços de telecomunicações seriam revistas. O serviço de TV a Cabo, à semelhança da radiodifusão, ficaria fora da abrangência da LGT. Em 31 de maio de 1995, em mais uma indicação de novos tempos para o setor privado, o MC, por meio da Portaria 148, aprovava a Norma 004/95, que regulava o uso de meios da rede pública de telecomunicações para acesso – provimento e utilização de serviços de conexão – à Internet.

I.3) Revelações de Intenções sobre a Reforma do Setor de Telefonia

Em abril de 1995, o MC fornecia uma primeira base de informações quantitativas sobre o que deveria ser esperado da abertura do setor para investidores privados, ao divulgar a primeira versão do Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal, programa que se

tornou conhecido por Paste, tendo por objetivo a modernização dos sistemas postal e de telecomunicações.

Em 20 de maio de 1995, o MC divulga o documento “As Telecomunicações e o Futuro do Brasil – Flexibilização do Modelo Atual”, contendo as principais diretrizes almejadas pela reforma: a) promoção de reestruturação tarifária; b) constituição de um organismo regulador; c) revisão do Código Brasileiro de Telecomunicações e redesenho do modelo institucional do setor; d) preparação das empresas operadoras estatais para atuarem em ambiente de competição, de maneira que elas tivessem condições de disputar o mercado com as empresas privadas, e, *no caso de sua privatização*, ensejasse a sua venda por um *preço justo*; e) introdução da competição na prestação dos serviços de telefonia celular, comunicação de dados, serviços via satélite, de redes privativas e de valor adicionado em geral; e, f) definição de um cronograma e condições para a introdução da competição na exploração dos serviços básicos (telefonia fixa), fosse com as atuais operadoras sob controle acionário estatal, *fosse com elas privatizadas*.

II – Entre as aprovações da EC em 15 de agosto de 1995 e da Lei Mínima em 19 de julho de 1996

Setembro de 1995: divulgação pelo MC do documento Reforma Estrutural do Setor de Telecomunicações (Rest), em dois volumes: o Rest-01/95, sobre o programa de trabalho do governo para o setor, e o Rest-02/95, com as premissas e considerações gerais que norteariam a reestruturação.

Dezembro de 1995: concretização da primeira etapa da reestruturação tarifária prevista.

Março de 1996: realização de entrevistas e apresentações (*road-shows*) em Tóquio e Nova York, comandadas pelo ministro das Comunicações e seus principais assessores, com o objetivo de divulgar o Programa de Reestruturação e Privatização do Setor de Telecomunicações do Brasil, cada uma dessas apresentações com a presença de mais de uma centena de representantes de empresas do setor.

Fevereiro de 1996: apresentação do programa de reestruturação do setor na reunião da OMC, em Genebra, como parte da *Oferta Brasileira de Acesso ao Mercado*, revisada em abril do mesmo ano.

Maio de 1996: realizações de novas entrevistas e apresentações em Londres, Frankfurt e Paris, comandadas pelo ministro das Comunicações e seus principais assessores.

Junho de 1996: assinatura do Acordo de Cooperação entre União Internacional de Telecomunicações (UIT), instituição vinculada à ONU, e o governo, a fim de realizar licitação internacio-

nal para a contratação de consultores para auxiliar na elaboração do projeto da LGT, contratos esses celebrados no mês seguinte.

III – Entre as promulgações da Lei Mínima em 19 de julho de 1996 e da LGT em 16 de julho de 1996

Inicialmente são apresentados os principais eventos relacionados ao cumprimento de expectativas geradas sobre a reforma do segmento de telefonia.

a) Julho de 1996: realização da licitação internacional para a escolha das consultoras que iriam desenvolver os trabalhos referentes à reestruturação e privatização do Sistema Telebrás.

b) Julho de 1996: realização da segunda etapa da reestruturação tarifária.

c) Novembro de 1996: assinatura do Decreto 2.056, regulamentando a Lei Mínima.

d) Janeiro de 1997: lançamento do Edital de Licitação para a outorga das concessões da Banda B do serviço móvel celular.

e) Abril de 1997: divulgação do Paste/97, em versão mais detalhada do que a anterior, de 1995, em que as metas e estimativas de investimentos eram ampliadas para o período de 1997 a 2003.

f) Abril de 1997: extensão do acordo de cooperação com a UIT para a prestação de serviços adicionais pelos consultores contratados.

g) Abril de 1997: recebimento de propostas técnicas de 15 consórcios interessados nas áreas da Banda B.

h) Maio de 1997: aprovação da Lei 9.475, que tratava da reforma da Lei das S.A.s vigente, que facilitaria os processos de reestruturação empresarial e de privatização das empresas sob controle estatal, ao suprimir o direito de recesso dos acionistas minoritários nesses casos.

i) Maio de 1997: realizadas, em Lisboa, mais uma série de entrevistas e apresentações.

j) Junho de 1997: leilão de preço e assinatura do primeiro contrato de outorga de concessão para a Banda B, na área 7.

k) Junho de 1997: realização da terceira e última etapa da reestruturação tarifária antes da privatização do Sistema Telebrás.

l) Julho de 1997, na véspera da aprovação da LGT no Senado: leilões de preços e assinaturas dos contratos de outorga de concessão para a Banda B, nas áreas 1 a 9.

Também durante esse período, em abril de 1997, foram regulamentados cinco tipos de serviços de telecomunicações, fora do segmento dos serviços de telefonia para o grande público: (a) Decreto 2.195, regulamentando as condições de outorga para a exploração e uso do Serviço de Transporte de Sinais por Telecomunicações, instituído pela Lei Mínima; (b) Decreto 2.196, dispondo sobre as condições de outorga para a exploração e uso de Serviços Especiais; (c) Decreto 2.197, dispondo sobre as condições de outorga para exploração e uso de Serviços Limitados; (d) Decreto 2.198, dispondo sobre as condições de outorga para exploração e uso de Serviços Público-Restritos; e (e) Decreto 2.206, regulamentando a Lei 8.977/95 sobre as condições de outorga do Serviço de TV a Cabo.

IV – Período imediatamente posterior à aprovação da LGT no Senado, em 10 de julho de 1996, até a desestatização do Sistema Telebrás, em 20 de julho de 1998

Uma vez que esse período extrapola o objetivo de análise do contexto de interesses com que o Legislativo se depara durante a tramitação das legislações que regularam a desestatização do setor de telecomunicações, importa assinalar que os fatos que se sucederam mostram, em retrospecto, que era crível, para os parlamentares, a mobilização de interesses sustentada pelo governo até a aprovação da LGT. Esses fatos referem-se, no fundamental, à assinatura de contratos de outorga de concessão para a Banda B e à reestruturação e desestatização do Sistema Telebrás, nos termos do Livro IV da LGT.

5.3.2 Os Principais Focos de Tensão: A Indústria Brasileira de Teleequipamentos e a Preservação do CPqD

Em meio aos setores empresariais beneficiados com a desestatização do setor de telecomunicações, a posição das empresas vinculadas à Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee) era no mínimo de cautela.

Diniz e Boschi (2000) mencionam, em estudo a respeito da representação de interesses no Congresso, que durante as discussões e encaminhamento da proposta de emenda constitucional referente ao setor de telecomunicações, confrontaram-se *lobbies* empresariais e sindicais, respectivamente a favor e contra a proposta de abertura do setor à participação da iniciativa privada. A Abinee não constava como destaque, contra ou a favor dos novos rumos.

O futuro das empresas da Abinee, pela própria posição que ocupavam na cadeia produtiva do setor, dependia das configurações dos consórcios vencedores. Na frustrada tentativa de licitação da Banda B, no governo Collor, os grandes fabricantes de

teleequipamentos não constavam como participantes dos consórcios que competiam, para não se tornarem marcados por um grupo e, assim, reduzirem suas chances de disputar mercado entre os demais grupos concorrentes [Dalmazo (2000)]. Mas se ficar de fora dos consórcios permitia a esses fabricantes maior margem de negociação com os vencedores, isso não significava que pudessem escapar da incerteza inerente ao processo.

No governo Fernando Henrique Cardoso, na licitação da Banda B, existia a exigência de que, no capital social da empresa a ser constituída, pelo menos 51% do capital votante pertencessem, direta ou indiretamente, a empresas constituídas no Brasil. Mas isto não assegurou privilégio às empresas pertencentes às empresas vinculadas à Abinee. De fato, essas empresas não tiveram presença relevante nos consórcios. A maior parte dos consórcios concorrentes cumpriu a cláusula de participação majoritária no capital votante por parte de empresas brasileiras por meio de associações entre instituições financeiras, fundos de pensão das empresas estatais, construtoras, empresas de comunicação e industriais. Por outro lado, a existência de quesito de comprovação de aptidão para desempenho das atividades, abria um espaço privilegiado para as operadoras estrangeiras não instaladas no Brasil, mesmo que participando minoritariamente, na medida em que as operadoras do Sistema Telebrás não podiam participar. Na prática, a escolha dos fabricantes de teleequipamentos estava nas mãos destas operadoras, as quais poderiam optar em se abastecer por equipamentos produzidos (ou a serem produzidos) no parque instalado no Brasil – empresas estrangeiras ou nacionais – ou por equipamentos importados, oriundos de outros fornecedores, com os quais já detivessem relação comercial. Não sem razão, assim, que, exceção feita à Motorola, que participou com 14% em um desses consórcios, as principais empresas fornecedoras de equipamentos para o setor instaladas no Brasil optaram, como estratégia, por não participar da concorrência.

Às empresas do universo da Abinee não estava garantido acesso aos benefícios da reforma que se pretendia. O ponto maior de tensão estava no fato de que, com o controle da maior parte das novas operadoras privadas por empresas estrangeiras, existia o risco adicional de *eventual deslocamento do fornecimento de equipamentos para o exterior* [Souza Melo & Gutierrez (1999)].

O problema, desde antes da flexibilização do monopólio estatal, independentemente da EC 6, que equiparou as empresas instaladas no Brasil, nacionais ou estrangeiras, estava na capacidade do setor de teleequipamentos em atender o mercado. Como observam Souza Melo e Gutierrez na obra citada, no cenário anterior à abertura, a indústria já era majoritariamente constituída por empresas multinacionais, que detinham o controle tecnológico e comercial efetivo, mesmo quando em *joint ventures* com grupos nacionais detentores do controle, o que ocorreu por força da reserva de mercado estabelecido pelo poder de compra do Sistema

Telebrás, objetivando a consolidação de uma indústria produtora de equipamentos. Essa lógica deu resultados para a telefonia fixa, que foi instalada no país por meio de fornecimentos majoritariamente internos, por parte de empresas multinacionais.

Do lado estatal, a criação do CPqD da Telebrás, em 1976, proporcionou desenvolvimentos de produtos que tiveram êxito. Cita-se, como destaque, o programa de comutação digital, que logrou desenvolver uma família de *centrais de comutação pública de programa armazenado*, denominadas Centrais Trópico. Em dezembro de 1997, o Trópico representava 17% dos terminais contratados na telefonia fixa. A planta de terminais ligados a essas centrais espalhou-se pelo país, chegando a cerca de cinco milhões de terminais em 1999 (op. cit.).

Resumindo, três problemas se revelavam centrais:

- 1) a incapacidade das empresas instaladas em atender à demanda existente e potencial, esperada com a reforma;
- 2) a possibilidade do deslocamento dessas empresas, no fornecimento de equipamentos, por importações ou por novos produtores que viessem a se instalar no país; e
- 3) a preservação do CPqD.

Do ponto de vista do governo, pode-se dizer que a Abinee não estava sozinha em suas preocupações. O segmento de telecomunicações já vinha apresentando déficits comerciais crescentes, em que os equipamentos e materiais de telefonia celular respondiam pelo maior peso das importações (ib.):

Todavia, o enfrentamento desta questão por parte do governo tanto poderia ser feito com incentivos ao aumento da capacidade instalada local, como por meio da atração de investimentos no Brasil por parte de novos fabricantes estrangeiros, as duas alternativas não sendo excludentes e abrangendo a possibilidade de associações entre empresas dos dois universos. Mas isto não eliminava a incerteza dos fabricantes locais, de capital nacional ou estrangeiro, sobre o seu futuro após a reforma do setor de telecomunicações. Tampouco a incerteza sobre a continuidade de utilização dos serviços do CPqD e da tecnologia associada às Centrais Trópico, entre outros dos seus produtos.

Na Exposição de Motivos do Projeto da LGT, o governo reconhecia esse foco de tensão, tendo em vista a abertura do setor de telecomunicações à competição e a privatização das empresas estatais nele atuantes, objeto do projeto. Esse quadro havia motivado a inclusão, no projeto de lei, de disposições especiais sobre o tema, como se segue:

Art. 71. As empresas prestadoras de serviços de telecomunicações que investirem em projetos de pesquisa e desenvolvimento no Brasil, na área de telecomunicações, obterão incentivos nas condições fixadas em lei;

Art. 72. A fabricação e o desenvolvimento, no país, de produtos de telecomunicações, serão estimulados mediante adoção de instrumentos de política fiscal e aduaneira; e

Art. 187. A reestruturação e a desestatização da Telebrás deverão preservar mecanismos que assegurem a preservação da capacidade em pesquisa e desenvolvimento tecnológico existente na empresa. (a referência deste artigo é ao CPqD).

As salvaguardas constantes no projeto de lei não seriam, entretanto, consideradas suficientes pela base de coalizão parlamentar do governo.

Reivindicações apresentadas por diretores da Promon Eletrônica (empresa do universo da Abinee) e da Abinee, em 12 e 13 de março de 1997, respectivamente, na 5ª e 6ª reuniões de Audiência Pública da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, destinada a apreciar o projeto da LGT, reforçariam a tomada de decisões de amparo ao setor de teleequipamentos no país em três direções: 1) para a criação de um fundo de desenvolvimento tecnológico para as telecomunicações, o que se tornaria um dos eixos centrais das negociações do governo com o Legislativo; 2) na atuação mais ativa por parte do BNDES; e 3) na especificação de cláusulas protetoras nos contratos de concessão.

A primeira direção será objeto de discussão posterior, quando da narrativa das negociações entre o Executivo e o Legislativo. As demais são expostas a seguir.

Em agosto de 1997, o BNDES, com o objetivo de fortalecer a produção local de equipamentos, mediante crédito às operadoras, aprovou o Programa de Apoio à Telefonia Celular de Banda B e, em fins de 1998, o Programa de Apoio a Investimentos em Telecomunicações, este último abrangendo o anterior e destinando-se a todas as operadoras de telefonia [Gutierrez & Crossetti (2003)].

Esses programas tiveram, de fato, implicação para os desembolsos do banco, o governo cumprindo, portanto, a expectativa criada de auxílio às empresas instaladas no país, fosse para atender às exigências do universo Abinee, fosse para atenuar o déficit da balança comercial:

Evolução dos desembolsos do BNDES para o setor de telecomunicações em relação ao total no período 1997-2000

| Ano | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-----|------|------|------|------|
| % | 2,3 | 4,7 | 14,3 | 20,1 |

Fonte: ib.

Com relação às cláusulas constantes dos contratos de concessão, integrantes dos objetos de venda das empresas *holdings* provenientes da reorganização do Sistema Telebrás, estas permi-

tiram, em algum nível, poder de voz às empresas da Abinee junto ao órgão regulador.⁴⁷

É verdade que nos contratos de concessão do serviço móvel celular, Bandas B, a proteção ao universo da Abinee apresentava-se de forma bastante vaga: o inciso *h* da cláusula 24, capítulo VIII, relativo aos direitos, garantias e obrigações da concessionária, estabelecia apenas que a Concessionária *só poderia utilizar equipamentos certificados pela Concedente*.⁴⁸ Por uma questão de homogeneidade e consistência com o princípio de competição constante da LGT, os contratos de concessão da Banda A meramente replicaram esse ponto.

Entretanto, essa proteção viria a ser mais especificada nos contratos de concessão do serviço de telefonia fixa local e de longa distância, nos termos da cláusula 15.8 do capítulo XV, relativo aos direitos, garantias e obrigações da concessionária. Na prática, os termos dessa cláusula vieram a funcionar como uma orientação geral às operadoras de quaisquer serviços de telefonia – não só fixa, mas também celular – para a contratação de serviços e aquisição de equipamentos, bem como para a atuação da agência reguladora na arbitragem de eventuais conflitos.

5.4 Coordenação sobre a Corporação do Sistema Telebrás

Inicialmente, vale recordar o contexto da CVRD como contraponto ao associado aos serviços de telefonia no Brasil. A CVRD era estatal desde a sua constituição em 1943, vinculada à Era Vargas, emblemática, em função das suas atividades ligadas aos recursos do subsolo nacional, e percebida pela sociedade como empresa eficiente.

Os serviços de telecomunicações, por sua vez, só se consolidaram como estatais com a Constituição de 1988. O antecedente histórico desses serviços era o de atendimento da população de forma pulverizada e por operadoras privadas. Somente a Embratel havia sido constituída à semelhança de uma companhia estatal com feição monopolista, com funções que poderiam ser consideradas estratégicas para o país.

De outro lado, como visto, a Telebrás apresentava um controle acionário extremamente pulverizado. Sobressaía-se, portanto, uma massa expressiva de investidores privados cujos interesses não faziam supor qualquer convergência não contingente com os da corporação.

O fato de o Sistema Telebrás abranger um conjunto de 27 empresas de telefonia, distribuídas por todos os estados da Fe-

47 Não é avaliado o mérito sobre a suficiência ou não destas cláusulas para a proteção dos fabricantes de teleequipamentos instalados no país.

48 Cabia à Anatel, como órgão regulador, esta certificação.

deração, além da *holding* Telebrás e da Embratel, dificultava por si só a coordenação de ações coletivas contra os projetos do governo de, inicialmente, flexibilização do monopólio estatal, e, posteriormente, desestatização do Sistema. Por sua vez, a Embratel, que apresentava uma situação comparativa de vantagem na construção de um *espírito de corporação*, era não somente mais uma das 28 empresas subordinadas à *holding*, como funcionava, de uma certa forma, apartada do sistema, tendo inclusive um fundo de pensão próprio. Ou seja, mais provavelmente, qualquer ação de resistência por parte da Embratel a colocaria em situação isolada de defesa dos seus interesses particulares, envolvendo a construção de alianças políticas distintas das demais operadoras.

Em suma: uma ação coletiva por parte da corporação Telebrás contra os projetos do governo era de difícil desencadeamento.

Todavia, se existia uma dificuldade para o Sistema Telebrás atuar de forma ativa e coordenada na defesa de interesses comuns, quaisquer que fossem, havia o reverso da medalha para o governo: como garantir que, apesar da pulverização regional do Sistema e sua sujeição às injunções do *mundo político*, a corporação atuasse em conformidade com os objetivos do governo. Duas vertentes de ação, por parte do governo, se fizeram notar: uma sobre a corporação do Sistema Telebrás; a outra sobre o *mundo político*, deslocando as negociações associadas à *patronagem* nas empresas do sistema para outras arenas, partidária e distributiva.

A segunda vertente, eixo central deste trabalho, será discutida no âmbito das negociações com o Legislativo. Como complemento desta seção, importa a primeira, a coordenação que veio a ser exercida sobre a corporação Telebrás.

Prata, Beirão e Tomioka (1999) descrevem como tendo alcançado êxito a busca do MC em indicar pessoas da confiança do ministro para ocupar posições-chave nas telefônicas estaduais durante o ano de 1995. Quando isso não era possível para as presidências dessas empresas, contornava-se por meio de indicações para as vice-presidências, presidências dos conselhos de administração ou outras diretorias em que fosse notória sua vinculação ao MC. Na mesma linha, Dalmazo (2000) enfatiza as indicações de pessoas de confiança do ministro e dos principais partidos da coalizão eleitoral, PSDB e PFL, listando as nomeações para cargos de direção de 14 empresas do Sistema Telebrás no período de março a agosto de 1995. Segundo esse autor, ao final do processo, o comando do ministro das Comunicações sobre a política de telecomunicações foi politicamente fortalecido, com diretorias profissionais implantadas, mesmo quando mediadas pela base política do governo em cada estado.

Tomando por base o levantamento de Prata, Beirão e Tomioka, pode-se inferir que a coordenação exercida pelo MC – ministro e seus principais assessores – sobre o Sistema Telebrás

e consultores contratados foi exercida de forma sistemática. Um primeiro conjunto de seminários sobre a LGT ocorreu nos dias 3 e 4 de abril de 1997, no Centro de Treinamento da Telebrás, em Brasília, ainda no curso da tramitação do projeto daquela lei. Há, ainda, o registro, em um período imediatamente subsequente à aprovação da LGT, de julho a dezembro de 1997, da realização de dez reuniões envolvendo a presença do ministro e seus principais assessores, dirigentes do Sistema Telebrás e consultores contratados, com o objetivo de discutir a implementação da LGT, em particular o desenho da Agência Reguladora e a reestruturação e venda das empresas do Sistema Telebrás (op. cit.). A importância atribuída por esses autores ao registro destas reuniões sugere que os trabalhos dos consultores e a cooperação da corporação do Sistema tenham sido objeto de estreita coordenação por parte do Poder Executivo ao longo de todo o processo de flexibilização e desestatização do setor de telecomunicações.

5.5 O Papel Crucial da Lei Mínima

Na terceira reunião ordinária da Comissão Especial da Câmara destinada a apreciar o projeto da LGT, realizada em 5 de março de 1997, o Ministro das Comunicações Sergio Motta, como convidado, profere uma frase de efeito, amplamente repercutida na imprensa, a respeito da licitação em curso das outorgas de concessões da Banda B do serviço móvel celular: “*Estamos vendendo vento*”. Em seguida: “*Não é ativo, e vamos arrecadar seis bilhões [de reais]*”.⁴⁹

Qual o significado implícito desta frase? Ou, de outra forma, qual a sua real extensão?

O serviço móvel celular Banda B apresentava-se como um bem público gerador de empregos e que visava ao provimento adicional de um serviço notoriamente prestado de forma insuficiente pelo Estado. O resultado esperado desta política era muito diferente daquele de quase todas as reformas promovidas, nas quais custos concentrados a curto prazo e benefícios difusos a médio e longo prazos constituíam-se na regra geral.

Para o público consumidor, essa licitação parecia só trazer benefícios. Para os parlamentares em geral, em nada afetava a *patronagem* associada ao Sistema Telebrás. Para os estados da Federação e seus governantes implicava não só a perspectiva de geração de empregos como também a de arrecadação adicional de ICMS.

A eventual posição contrária por parte dos sindicatos, centrais sindicais, corporação do Sistema Telebrás, ou mesmo das empresas vinculadas à Abinee, era, portanto, de difícil sustenta-

49 O valor total que veio a ser arrecadado foi de R\$ 8.397 milhões, ou o equivalente a US\$ 7.613 milhões.

ção perante a sociedade, excluindo-se, por óbvio, os partidos políticos integrantes do bloco de oposição.

Infere-se, assim, que a perspectiva de licitação da Banda B, uma política pública capaz de gerar amplo apoio, teve implicações favoráveis para o governo não só nas negociações envolvendo a aprovação da Lei Mínima, como também, anteriormente, nas negociações para a aprovação da EC, passo prévio necessário.

Ou seja: se o escopo da Lei Mínima era questionável, como visto anteriormente, suas consequências conferiam, entretanto, forte apelo à sua aprovação.

Na narrativa das negociações do governo com o Legislativo será mostrado ainda que a licitação da Banda B, uma vez sido amparada por lei específica, terminou por fornecer graus adicionais de liberdade ao governo, visto que, em contraste com o que ocorreu na aprovação da EC, o projeto aprovado pelo Congresso concedeu maior delegação para o Executivo do que o previsto no projeto encaminhado.

É nesse contexto de apoio à flexibilização do monopólio estatal, provido pela Lei Mínima, que o Congresso recebe o projeto da LGT. Esta, todavia, notadamente perante o conteúdo do seu Livro IV, sobre a reestruturação e desestatização do Sistema Telebrás, além de representar o fim do Sistema Telebrás como *locus* de negociação política, favorecia a ação coletiva de grupos prejudicados e a mediação desses interesses por meio dos parlamentares. Ou seja, o fato de o governo entrar fortalecido na negociação, por conta do apoio obtido com a Banda B, não lhe conferia a garantia de aprovar o seu projeto da LGT sem negociações nas arenas partidária e distributiva.

5.6 A Arena Distributiva

Da manhã em que sentou na poltrona do poder até o dia em saiu do ministério para a História, Motta recebeu 3.583 pedidos – a enorme maioria dizendo respeito a outorgas de radiodifusão ...Tinha a ver com as funções técnicas do ministério a maioria dos pedidos. Mudanças de canais de TV, instalação de telefones públicos ou torres de celular, revisões tarifárias locais, prorrogação de prazo de *paging*, criação de sistemas de transmissão rural, aumento de potência de AM e FM ...Os pedidos tecnicamente não beneficiavam os parlamentares, eles próprios. Era proibido por lei. Mas Motta conhecia bem seus interesses eleitorais [Prata, Beirão & Tomioka (1999; p. 166 e 167)].

O Executivo, por meio do Ministério das Comunicações, detinha amplos recursos para atender as localidades que representavam interesses eleitorais dos congressistas, por meio das denominadas legislações *pork-barrel*, de caráter subnacional, auxiliando a aprovação das legislações de escopo nacional. Esses recursos prestavam-se a compensar ou atenuar a perda do Sistema Telebrás em seu papel de *locus* de negociação política.

Assim como na CVRD, há um parlamentar pivô em relação ao qual essa arena se prestará a alterar seus *payoffs* na arena partidária. Na reforma do setor de telecomunicações, esse parlamentar pivô é o *deputado mediano nacionalista* do PMDB, o que é evidenciado na seção seguinte, quando da exposição sobre a arena partidária. Uma vez que a negociação é internalizada na coalizão parlamentar do governo, essa arena distributiva fornece recursos para que o governo negocie **principalmente** – ainda que não exclusivamente – com o pivô.

Foram selecionadas três legislações para exemplificar essa arena: 1) outorgas de concessão e permissão para a exploração dos serviços de radiodifusão de sons e imagens; 2) serviços de RTV – destinados a retransmitir, de forma simultânea, os sinais de estação geradora de televisão, para a recepção livre e gratuita pelo público; e 3) serviços de radiodifusão comunitária – tipo especial de emissora de rádio FM, de alcance limitado a, no máximo, um quilômetro além de sua antena transmissora, criada para proporcionar informação, cultura, entretenimento e lazer a pequenas comunidades.

1) As outorgas de concessão e permissão para a exploração dos serviços de radiodifusão de sons e imagens

Nas telecomunicações, as políticas distributivas apresentam-se de forma mais visível nos serviços comunicação de massa. Em especial, os serviços de radiodifusão de sons e imagens, definidos como instrumentos de comunicação social, acessados gratuitamente pelos usuários e comercializados na composição da mensagem veiculada – propaganda e publicidade, principalmente. O valor deste serviço depende da audiência e tem reflexo na formação da opinião pública [Oliveira (1997)].

O caráter típico de legislação *pork-barrel* da radiodifusão fica mais claro com alguns exemplos de decretos legislativos (DLGs) sobre radiodifusão, *selecionados ao acaso*.⁵⁰ Os decretos são aprovados pelo presidente do Senado Federal, com base em Portarias ou Decretos do Executivo, abrangendo concessões ou permissões, as quais, para os objetivos da pesquisa, são tratadas indistintamente.

1. Decreto Legislativo 241, de 1991: *Aprova o ato que outorga permissão à Rádio Onda Sul FM Stéreo Ltda. para explorar o serviço de radiodifusão sonora na Cidade de Carmo do Rio Claro, Estado de Minas Gerais* (aprovação pelo prazo de dez anos, sem direito de exclusividade). **Base: Portaria 268, de 28 de dezembro de 1989.**

2. Decreto Legislativo 12, de 1993: *Aprova o ato que outorga permissão à Rádio Jovem Pira Ltda. para explorar o*

50 Fonte: Legislação Republicana Brasileira – CD-Rom preparado pela Secretaria de Informação e Documentação do Senado Federal.

serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na Cidade de Piracaia, Estado de São Paulo (aprovação pelo prazo de dez anos, sem direito de exclusividade). Base: Portaria 96, de 9 de março de 1990.

3. Decreto Legislativo 182, de 1995: *Aprova o ato que outorga permissão à Sociedade Montanhosa Ltda. para explorar o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na Cidade de Viçosa, Estado de Minas Gerais (aprovação pelo prazo de dez anos, sem direito de exclusividade). Base: Portaria 126, de 13 de março de 1990.*

4. Decreto Legislativo 86, de 1998: *Aprova o ato que renova a concessão da S.A. Rádio Pelotense Ltda. para explorar o serviço de radiodifusão sonora em onda média na Cidade de Pelotas, Estado do Rio Grande do Sul (aprovação pelo prazo de dez anos, sem direito de exclusividade). Base: Decreto s/nº de 16 de maio de 1996.*

A Constituição vigente, diferentemente do tratamento dado aos demais serviços de telecomunicações prestados em bases comerciais, dedica dispositivos especiais para a radiodifusão – que ficaram fora do alcance da reforma promovida pela emenda constitucional – com implicações para as negociações entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Em síntese: na Constituição, o contexto de negociação entre o Executivo e o Legislativo sobre a exploração da radiodifusão é definido em artigos específicos. O Executivo tem a prerrogativa de legislar sobre essa exploração (artigo 22) e de outorgá-la (artigo 223), cabendo, no entanto, ao Congresso Nacional, apreciar e aprovar o ato do Executivo (artigos 49 e 223).

É fácil inferir que os decretos legislativos sobre radiodifusão são um forte instrumento de negociação política entre o Executivo e o Legislativo, não importando qual governo estivesse à frente do comando do país. Não sem motivo, em que pese o assunto ter sido discutido na Comissão Especial que tratou do projeto da EC 8, o governo optou pela manutenção do *status quo*, sendo descartada a hipótese de inserir a radiodifusão na abrangência da LGT, ou, mais precisamente, na competência da agência reguladora que faria parte dessa lei.

O que torna o contexto desta legislação diferente no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso era a possibilidade de sua inserção no objetivo de uma política partidária – a reforma do setor de telecomunicações, telefonia em particular – produzida e coordenada no âmbito do próprio MC, ao qual cabia a condução das negociações que envolviam a exploração dos serviços de radiodifusão. Pode-se dizer que as negociações associadas à exploração destes serviços deixavam de ser negociações difusas entre o Executivo e o Legislativo, em torno de políticas diversas, não necessariamente vinculadas ao MC,

para concentrarem-se em torno da política de reforma do setor de telecomunicações.

Além dos dispositivos constitucionais, o *status quo* da regulamentação dos serviços de radiodifusão, até o primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, era regido pelo Decreto 52.795, de 31 de outubro de 1963, que obedecia aos preceitos da Lei 4.117 de 1962.

Pela leitura dos Decretos que adequaram o Decreto 52.795, no período Fernando Henrique Cardoso, constata-se que o MC fortalece sua posição na coordenação de interesses. A adequação foi feita não só aos termos do projeto da LGT como também para reforçar a função do MC como filtro técnico para a concessão de outorgas. Foi somente com esse novo marco regulador que o MC daria início ao lançamento de novos editais para outorga de permissão ou concessão para a execução dos serviços de radiodifusão, como se segue [Prata, Beirão & Tomioka (1999)].

1) Entre a promulgação da Lei Mínima e a constituição da Comissão Especial na Câmara para apreciar o projeto da LGT.

- Autorização da abertura do primeiro lote de editais de licitação para os serviços de rádio e televisão, em 5 de fevereiro de 1997, compreendendo 61 editais para a concessão rádios FM, trinta rádios OM e 12 geradoras de TV, abrangendo 83 cidades beneficiárias em 26 estados.

2) Durante a tramitação da LGT no Congresso até a aprovação dessa lei no Senado.

- Lançamento dos editais do lote II, em abril de 1997, compreendendo 67 outorgas nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, sendo 46 para rádios FM, 18 para rádios OM e três geradoras de TV.

3) Após a promulgação da LGT, porém antes da desestatização do Sistema Telebrás.

- Publicação do resultado final do lote I, em 26 de novembro de 1997.
- Lançamento do lote III, em 30 de dezembro de 1997, compreendendo 135 outorgas: 90 rádios FM, 32 rádios OM e 13 geradoras de TV.
- Lançamento do lote IV, em 6 de janeiro de 1998, compreendendo 133 outorgas para 18 estados: 95 rádios FM, 27 rádios OM e 11 geradoras de TV.

Uma visão quantitativa dos DLGs relativos aos serviços de radiodifusão sonora de sons e imagens no governo Fernando Henrique Cardoso auxilia a perceber a importância dessa legislação como recurso de negociação por parte do Executivo, ressal-

vado o fato de que os DLGs apresentam como problema a frequente defasagem existente entre o ano do ato do Executivo – Decreto ou Portaria – e o do Decreto Legislativo correspondente, como pode ser observado nos exemplos apresentados.⁵¹

Sabe-se, da leitura das informações do CD-Rom do Senado, que: a) nos anos de 1995 e 1996, o Executivo não concedeu novas outorgas; b) os resultados do lote I, em 26 de novembro de 1997, só viriam a se transformar em DLGs a partir de 1999; e c) em 1998 só há registro de DLGs de renovações de outorgas. Nesse sentido, é mais elucidativa a utilização de períodos mais amplos, desde a aprovação da Constituição de 1988, particularmente quando se considera apenas o período do governo Fernando Henrique Cardoso em que foram registrados DLGs de novas outorgas (1999-2002) comparado com o período anterior, 1989-1998. A quantificação que se segue demonstra por si só a importância desta legislação no governo Fernando Henrique Cardoso.

| Períodos | Quantidade de DLGs |
|----------------------|--------------------|
| (1) 1989-1994 | 176 |
| (2) 1995-2002 | 560 |
| (3) 1989-1998 | 223 |
| (4) 1999-2002 | 513 |

2) Serviços de RTV

O serviço de RTV é aquele que se destina a retransmitir, de forma simultânea, os sinais de estação geradora de televisão, para a recepção livre e gratuita pelo público em geral. As entidades prestadoras deste serviço, com a concordância da concessionária geradora de televisão para a retransmissão de seus programas, atendem localidades onde os sinais das estações geradoras não são atingidos diretamente ou o são em condições inadequadas. A execução deste serviço, diferentemente da radiodifusão de sons e imagens, depende apenas da autorização do MC.

A atuação do MC no governo Fernando Henrique Cardoso seguiu a mesma lógica descrita anteriormente, de alterações na regulamentação vigente, conferindo a esse ministério maior poder de decisão técnica. Em 5 de março de 1996, data que se situa durante o período de tramitação do projeto da Lei Mínima, o MC, por meio da Portaria 48, suspendia a análise de novos pedidos para a execução dos Serviços de RTV, sinalizando um novo marco referencial de negociação dos interesses das partes envolvidas – Executivo, entidades prestadoras do serviço de RTV, parlamentares e respectivas localidades objeto das RTVs – até que viesse a ser baixada a nova regulamentação daqueles serviços.

51 Como regra, os atrasos decorrem dos prazos constitucionais e de contestações na justiça por parte de interessados eliminados no processo de qualificação.

Todavia, apesar da suspensão da análise de novos pedidos, o MC, com base na legislação anterior, atendeu pedidos de outorgas de permissões de RTV, durante o período de tramitação e aprovação dos projetos da Lei Mínima e da LGT até a aprovação do regulamento constante do Decreto 2.593, de 15 de maio de 1998, quando a distribuição de canais de RTV passou a se submeter à Anatel. Em 1995 o MC outorgou cinco permissões e, em 1996, até 22 de novembro, 1.195 novas permissões. Ao final de 1996 e no decorrer de 1997, 700 novas outorgas foram concedidas, relativas a pedidos que haviam dado entrada antes de março de 1996 (Prata, Beirão e Tomioka, 1999).

3) Serviços de radiodifusão comunitária

Por fim, uma breve exposição sobre os interesses associados aos serviços de radiodifusão comunitária, em função das suas particularidades.

A Rádio Comunitária é um tipo especial de emissora de rádio FM, de alcance limitado a, no máximo, um quilômetro além de sua antena transmissora, criada para proporcionar sem fins lucrativos, informação, cultura, entretenimento e lazer a pequenas comunidades.

Ocorre que essas rádios não eram amparadas pelo Código Brasileiro de Telecomunicações que vigorava no início de 1995. Proliferavam, à época, em todo o território nacional, emissoras de rádio de baixa potência e alcance reduzido. De um lado, em muitas cidades, estações de rádio regularmente estabelecidas tinham suas frequências invadidas pelas denominadas “rádios-pirata”, várias funcionando como estações comerciais, gerando recursos por meio de publicidade, ou como canais de veiculação política e religiosa. De outro, muitas prestavam serviços comunitários relevantes, algumas representando em vários lugares do Brasil o único meio para a prestação de serviços locais [Prata, Beirão & Tomioka (1999)].

A regulamentação dos serviços de radiodifusão comunitária envolvia, assim, a conciliação de interesses diversos: 1) os vinculados às outorgas de radiodifusão já concedidas – representando o *status quo* das políticas *pork-barrel* -, ameaçados pela existência ilegal e descontrolada dessas rádios; 2) os associados aos segmentos organizados da sociedade que atuavam clandestinamente; e 3) os oriundos de demandas adicionais, por parte de grupos organizados locais ou de parlamentares mediando novos interesses subnacionais, representando a busca de alteração do *status quo* das políticas *pork-barrel*.

O importante para os fins desta seção é que o MC, ao longo do processo de tramitação da reforma do setor de telecomunicações, assumiu, formalmente, em 8 de abril de 1996, à época da tramitação do projeto da Lei Mínima, a mediação destes interesses, ao enviar à Presidência da República proposta de projeto de

lei que instituía o Serviço de Radiodifusão Comunitária em Frequência Modulada. Essa legislação, Lei 9.612, só viria a ser aprovada em 19 de fevereiro de 1998, e seu respectivo decreto de regulamentação, Decreto 2.615, em 3 de junho de 1998.

O resultado desta legislação é dimensionado em Prata, Beirão e Tomioka (1999). Segundo esses autores, a aprovação da Lei 9.612 acarretou a apresentação ao MC, em 1998, de 3.597 pedidos de outorgas de emissoras de FM em baixa potência e cobertura restrita, esse número atingindo a 8.700 pedidos em agosto de 1999.

5.7 A Arena Partidária: A Tramitação da Reforma do Setor de Telecomunicações no Congresso

O objetivo desta seção é descrever, em sua essência, o processo de negociação entre os Poderes Executivo e Legislativo na tramitação das legislações que permitiram a reforma do setor de telecomunicações. Diferentemente do que ocorreu na CVRD, as alterações promovidas nos projetos do governo, na tramitação no Congresso, possuem um caráter de negociação primordialmente partidária. A arena distributiva, como visto na seção anterior, situou-se em outro lócus, ainda que no âmbito do MC.

As negociações localizaram-se fundamentalmente na Câmara. No Senado não ocorreram alterações nos projetos substitutivos aprovados na Câmara.

Pelas razões já expostas, o foco principal desta narrativa é o setor de telefonia.

As informações e conclusões que se seguem foram extraídas da análise das transcrições das tramitações dos projetos de Emenda Constitucional, da Lei Mínima e da LGT.

5.7.1 Tramitação e Aprovação da Emenda Constitucional

Apesar do quórum necessário de 3/5 nas Casas, o governo foi capaz de garantir o apoio da sua base em número suficiente para a aprovação do substitutivo engendrado na Comissão Especial da Câmara dos Deputados (Cesp) (relator: Geddel Vieira Lima; PMDB-BA).

O substitutivo aprovado conteria como única alteração substantiva ao projeto original a redução do nível de delegação pretendido pelo Executivo, qual seja, a imposição da necessidade de uma lei ordinária para regular o novo *status quo*.

Não há dúvida de que o governo concebia o projeto da LGT para ser apresentada uma lei abrangente ao Congresso em

um futuro próximo, em substituição ao Código Brasileiro das Telecomunicações vigente, o que efetivamente viria a ocorrer.⁵² Entretanto, como discutido, a alteração introduzida no Congresso implicou a necessidade de nova lei já para a flexibilização do monopólio estatal no serviço celular. O embaraço decorrente da redução de delegação imposta ao Executivo associava-se mais ao aspecto temporal da tramitação desta nova lei, uma vez que a abertura do serviço móvel celular Banda B acoplava-se ao projeto de EC, com amplo apoio dos mais diversos segmentos da sociedade.

Em conclusão, colocando-se na situação mais desfavorável para o governo, na posição do *parlamentar pivô* da coalizão – o *parlamentar mediano nacionalista* do PMDB – as bases de negociação para a aprovação da Emenda Constitucional sustentaram-se nos seguintes pontos principais: 1) a notória prioridade conferida pelo governo ao projeto de flexibilização do monopólio estatal nas telecomunicações e as características do projeto – redação sintética e de forte visibilidade política – sinalizavam alto custo para o parlamentar que a ele se opusesse; 2) o fato de a flexibilização imediata desse monopólio associada à Emenda Constitucional – a licitação do serviço móvel celular, Banda B – ser uma política pública capaz de reunir o apoio dos mais diversos segmentos da sociedade; e 3) o governo ter aceitado negociar os termos do seu projeto, com a introdução de emenda que, ao reduzir a delegação pretendida pelo Executivo, garantia a participação daquele parlamentar no passo seguinte à EC.

5.7.2 Tramitação e Aprovação da Lei Mínima

Conforme buscou-se demonstrar ao longo desta seção, o projeto da Lei Mínima, pelo que representava em termos de política pública, era capaz de angariar amplo apoio da coalizão. Mas, definitivamente, era um projeto controverso desde a sua origem, em razão do seu escopo limitado e do conteúdo de alguns dos seus artigos.

O projeto substitutivo que viria a ser aprovado na Câmara, cujo escopo foi em grande parte originado na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática – CCTCI (relator: Deputado Arolde de Oliveira, PFL-RJ), tornou-o mais controverso ainda, ao ampliar a delegação para o Executivo, com artigos polêmicos em sua legalidade, bem como ao introduzir um artigo que, ao buscar sua maior legitimação, criando o órgão regulador, parecia extrapolar o limite do poder do Legislativo.

52 A extensão e a abrangência do projeto de lei e da respectiva exposição de motivos da LGT não deixam dúvida, por si só, que esta era uma legislação na qual o MC vinha trabalhando desde o início do governo.

No Senado o projeto enviado pela Câmara não seria alterado em seu conteúdo, a despeito da legalidade dos referidos artigos ter sido também objeto de questionamento por parte das suas Comissões Permanentes.

O governo lidou com as controvérsias do projeto de duas formas. Primeiro, requerendo regime de urgência na Câmara, ao perceber que a tramitação na CCTCI tenderia a se alongar. Dado que o governo dispunha de ampla maioria nesta Comissão, não há razão para se supor que a decisão tenha sido motivada pelo receio de rejeição ao objeto principal do projeto, de liberar a licitação do serviço móvel celular na Banda B. De outro lado, até pelo fato de a CCTCI ser um locus mais técnico da Câmara, o sentido da maioria das emendas e destaques dos parlamentares da coalizão, membros da Comissão, não era de rejeição, mas de ampliação do escopo do projeto, buscando uma aproximação com o que deveria ser o projeto previsto na EC.

Presume-se que o governo avaliou que não compensariam o esforço de coordenação e o tempo adicional requeridos à aprovação do parecer do relator nesta Comissão, dentro de limites que não extrapolassem seus objetivos – leia-se: que não transformasse a Lei Mínima em um esboço do projeto da LGT que estava sendo concebido no âmbito do MC.

Para o governo, o requerimento de urgência significou, assim, uma forma de enfrentar antecipadamente as questões suscitadas na CCTCI em plenário, onde os *líderes de coalizão* teriam campo para exercer seu papel de coordenação.

Segundo, acordando com sua coalizão parlamentar de que as controvérsias sobre a constitucionalidade do projeto da Lei Mínima seriam superadas por um outro projeto em elaboração, que viria a ser o da LGT, a ser enviado em curto prazo, conforme manifestações expressas por parte dos senadores Osmar Dias e Romeu Tuma. A Exposição de Motivos e o respectivo projeto da LGT datam de 10 de dezembro de 1996, cerca de cinco meses depois da promulgação da Lei Mínima, revelando, em retrospectiva, que o acordo proposto pelo governo era crível.

Restava à oposição apelar para uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) contra a Lei Mínima aprovada, o que viria a ocorrer, impetrada pelo PT e PDT. Contudo, a celeridade da apresentação e tramitação do projeto da LGT, após a promulgação da Lei Mínima, não concedeu tempo hábil para o julgamento dessa Adin, cujo texto de defesa data de 25 de julho de 1996. Quando do seu julgamento, já havia perdido o objeto em face da existência da LGT como ato legislativo legal e acabado.

Em conclusão, colocando-se na situação mais desfavorável para o governo, na posição do *parlamentar pivô* da coalizão – o *parlamentar mediano nacionalista* do PMDB – as bases de negociação para a aprovação da Emenda Constitucional sustentaram-

se nos seguintes pontos principais: 1) o conteúdo da Lei e suas consequências imediatas tinham apoio nos mais diversos segmentos da sociedade, não sendo, assim, uma legislação que pudesse ser caracterizada, *lato sensu*, como danosa aos objetivos eleitorais deste parlamentar; e 2) o projeto seguinte, o da LGT, sinalizava a possibilidade de uma nova rodada de negociações, em que esse *parlamentar mediano* poderia atuar de forma a atender seus interesses.

É importante destacar que, na nova lei – a LGT – poderiam ser revogados pelo Congresso até mesmo os mais polêmicos artigos da Lei Mínima (4º, 5º e 6º) que versavam sobre a cisão da Telebrás para a constituição de subsidiárias para a exploração, por meio de concessões, do Serviço Móvel Celular Banda A, com a respectiva autorização de venda. No momento da aprovação da Lei Mínima, o que parecia literalmente sacramentado, para ser aceito por todos os atores políticos, era a abertura do setor de telefonia ao setor privado, por meio do Serviço Móvel Celular Banda B. Uma nova lei abria a possibilidade de revisão de tudo o mais, não importa o quão improvável isso se afigurasse.

5.7.3 Tramitação e Aprovação da LGT

Assim como no projeto da EC, foi o substitutivo do relator da Cesp da Câmara, (Alberto Goldman; PMDB-SP⁵³), que estruturou a negociação entre o governo e sua coalizão sobre o Projeto da LGT. Em plenário não ocorreram alterações importantes e o Senado limitou-se a referendar o projeto enviado pela Câmara.

Não foram poucas as alterações ao projeto original feitas na Cesp: 19 alterações no Livro I – sobre os princípios fundamentais; 76 no Livro II – sobre o órgão regulador, seu papel, competências e estruturação; 51 no Livro III – sobre a organização dos serviços de telecomunicações; e 23 no Livro IV – sobre a reestruturação e desestatização das empresas de telecomunicações. Todavia, é possível selecionar, nestas alterações, os artigos do substitutivo do relator da CESP que se revelaram essenciais à negociação, os quais serão transcritos a seguir, em antecipação à narrativa da tramitação do projeto.

Quatro blocos de transcrição foram selecionados.

Os dois primeiros são representados por apenas dois artigos, selecionados pelo que representam como indicativo de outras alterações promovidas pelo relator, versando sobre: 1) a maior participação do Legislativo nas políticas de telecomunicações; e 2) a concepção básica do órgão regulador e suas implicações para a sua maior ou menor autonomia. Esses dois artigos e suas rami-

53 Filiou-se ao PSDB em 1998.

ficações interagem entre si, na medida em que o fortalecimento do órgão regulador implicava menor participação dos Poderes Executivo e Legislativo.

O terceiro bloco pretende demonstrar que o projeto original é aprimorado na sua tramitação do projeto em um dos seus princípios fundamentais, o da universalização dos serviços. Esse princípio, supostamente, era de interesse de todos os parlamentares, fosse ele da coalizão governamental ou da oposição.

O quarto bloco de artigos constitui o cerne da negociação na arena partidária entre os *líderes de coalizão* do governo e sua base parlamentar, sinalizada e influenciada pela *estratégia dominante* da oposição.

Na tramitação do projeto da LGT a oposição buscou atrair o *parlamentar nacionalista mediano* da coalizão – em especial o do PMDB – arguindo que a continuidade do Sistema Telebrás como estatal – *estratégia dominante* da oposição – era condição necessária para que pudessem ser preservados o parque industrial de teleequipamentos instalado no país e a tecnologia desenvolvida no CPqD.

O quarto bloco de artigos refere-se, assim, à negociação empreendida pelo governo, por meio do substitutivo do relator, para preservar o objeto do Livro IV do projeto da LGT, sobre a reestruturação e desestatização das empresas de telecomunicações. Para evitar a adesão do *parlamentar nacionalista mediano* à tese da oposição, foram introduzidos artigos que atenuavam os focos de tensão existentes, relacionados à indústria de teleequipamentos, ao estímulo ao desenvolvimento tecnológico do setor e à preservação do CPqD.

Bloco I: sobre a maior participação do Legislativo

Artigo 1º, Livro I, Princípios Fundamentais: “Compete à União, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, organizar a exploração dos serviços de telecomunicações”. (*parte sublinhada acrescentada ao projeto original*)

Bloco II: sobre a concepção do órgão regulador

Ao artigo do projeto original que criava o órgão regulador no Livro II, foi acrescentado o seguinte parágrafo, não existente no projeto. Art. 8º, parágrafo 2º: “A natureza de autarquia especial conferida à Agência é caracterizada por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira”.

Deste artigo resulta uma série de outras alterações ao projeto original, principalmente sobre a competência do órgão regulador e a composição do seu Conselho Diretor, que ora ampliam, ora restringem a autonomia do órgão, refletindo uma disputa que se travou internamente na coalizão, conforme antes comentado. Para

a oposição, todos os artigos que conferiam maior autonomia ao órgão regulador representavam um enfraquecimento do disposto no artigo 1º do Livro I.

Bloco III: sobre a universalização dos serviços

A universalização dos serviços de telecomunicações de interesse público tinha duas vertentes: a proveniente das obrigações do prestador dos serviços, constantes nos contratos firmados com o órgão regulador, e aquela que, por extrapolar essas cláusulas, poderia ser financiada pelo orçamento geral da União, dos estados e municípios, bem como por um fundo especificamente constituído para essa finalidade, oriundo da concessão, permissão ou autorização – sempre concedidas a título oneroso – para exploração de serviços de telecomunicações e de uso de radiofrequências.

| Projeto Original do Executivo | Substitutivo Final Aprovado (LGT) |
|---|---|
| Inciso II, art. 75: (Os recursos complementares destinados a cobrir a parcela do custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização... poderão ser oriundos...) de um fundo especificamente constituído para essa finalidade, para o qual contribuirão prestadoras de serviço de telecomunicações nos regimes público e privado, nos termos da lei. | Inciso II, art. 81: (Os recursos complementares destinados a cobrir a parcela do custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização ... poderão ser oriundos...) de um fundo especificamente constituído para essa finalidade, para o qual contribuirão prestadoras de serviço de telecomunicações nos regimes público e privado, nos termos da lei, cuja mensagem de criação deverá ser enviada ao Congresso Nacional, pelo Poder Executivo, no prazo de cento e vinte dias após a publicação desta Lei. |
| | Parágrafo 2º, art. 80: Os recursos do fundo de universalização de que trata o inciso II do art. 81 não poderão ser destinados à cobertura de custos com universalização dos serviços que, nos termos do contrato de concessão, a própria prestadora deva suportar. |
| | Art. 199: Visando à universalização dos serviços de telecomunicações, os editais de desestatização deverão conter cláusulas de compromisso de expansão do atendimento à população, consoantes com o disposto no art. 80. |

Bloco IV: sobre a proteção à indústria de teleequipamentos, estímulo ao desenvolvimento tecnológico do setor e a preservação do CPqD.

| Projeto Original do Executivo | Substitutivo Final Aprovado (LGT) |
|---|---|
| Art. 71: As empresas prestadoras de serviços de telecomunicações que investirem em projetos de pesquisa e desenvolvimento no Brasil na área de telecomunicações, obterão incentivos nas condições fixadas em lei. | Art. 76: As empresas prestadoras de serviços de telecomunicações e <u>os fabricantes de produtos de telecomunicações</u> que investirem em projetos de pesquisa e desenvolvimento no Brasil, na área de telecomunicações, obterão incentivos nas condições fixadas em lei. |
| | Art. 77: O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, no prazo de cento e vinte dias da publicação desta Lei, mensagem de criação de um fundo para o desenvolvimento tecnológico das telecomunicações brasileiras, com o objetivo de estimular a pesquisa e o desenvolvimento de novas tecnologias, incentivar a capacitação dos recursos humanos, fomentar a geração de empregos e promover o acesso de pequenas e médias empresas a recursos de capital, de modo a ampliar a competição na indústria de telecomunicações. |
| Art. 72: A fabricação e o desenvolvimento, no país, de produtos de telecomunicações, serão estimulados mediante adoção de instrumentos de política fiscal e aduaneira. | Mantido como Art. 78 da LGT aprovada. |
| Art. 187: A reestruturação e desestatização da Telebrás deverão prever mecanismos que assegurem a preservação da capacidade em pesquisa e desenvolvimento tecnológico existente na empresa. | Art. 190: (texto alterado apenas na redação) Na reestruturação e desestatização da Telebrás deverão ser previstos mecanismos que assegurem a preservação da capacidade em pesquisa e desenvolvimento tecnológico existente na empresa. |
| | Parágrafo único do art. 190: Para o cumprimento do disposto no caput, fica o Poder Executivo autorizado a criar entidade, que incorporará o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Telebrás, sob uma das seguintes formas: I – empresa estatal de economia mista ou não, inclusive por meio da cisão a que se refere o inciso I do artigo anterior [sobre a autorização para adotar a cisão, fusão e incorporação como medidas para promover a reestruturação e desestatização das empresas que constituíam o sistema Telebrás]. II – fundação governamental, pública ou privada. |

Em retrospectiva, verificou-se crível o comprometimento do governo com essa negociação, envolvendo a preservação do CPqD e a criação do fundo previsto no Art. 77 da LGT. Na sequência, demonstra-se essa afirmação.

A opção adotada para o CPqD foi a instituição de uma fundação privada que incorporaria o CPqD da antiga Telebrás – a Fundação CPqD –, esse fato materializando-se na Assembléia Geral da Telebrás de 22 de maio de 1998, que aprovou a reorganização do Sistema Telebrás em 12 novas *holdings*.

O Fundo de Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funtell) seria aprovado em 28 de novembro de 2000

pela Lei 10.052, regulamentada pelos decretos 3.737, de 30 de janeiro de 2001, e 4.149, de 1º de março de 2002, com um patrimônio inicial de R\$ 100 milhões, constituído mediante a transferência de recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel).

Os recursos do Fundo seriam aplicados exclusivamente no interesse do setor de telecomunicações, sendo, entretanto, o CPqD um beneficiário privilegiado, a ele tendo sido alocados diretamente 20% dos recursos até 1º de agosto de 2002.⁵⁴ Os recursos restantes seriam aplicados, em partes iguais, pelos agentes financeiros BNDES e Finep.

Os recursos poderiam ser reembolsáveis e não-reembolsáveis. Como regra, os recursos não-reembolsáveis se vinculariam aos financiamentos a instituições de pesquisa e às instituições de ensino.

O Funtell seria assim avaliado por Gutierrez e Crossetti (2003):

A importância do Funtell reside na possibilidade de financiar projetos cooperativos entre as empresas e a comunidade científica. Esses projetos têm a possibilidade de ampliar a capacitação tecnológica nacional e formar recursos humanos indispensáveis. Os recursos do Fundo vêm fortalecer as atividades de P&D no país, em paralelo aos recursos da Lei de Informática, tanto as do CPqD quanto as dos diversos institutos públicos ou privados ligados ao setor de telecomunicações ...Com relação ao CPqD, o Funtell apóia decisivamente a sua operação e, recentemente, tem concentrado esforços em apoiar a continuidade da *tecnologia NGN* naquele Centro.

Em contraste com a situação descrita para o Funtell, o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust, previsto no inciso II do art. 81 da LGT), criado pela Lei 9.998, de 17 de agosto de 2000, não se encontrava em operação até o final de 2004, carecendo de regulamentação específica, apesar da existência dos recursos atribuídos na forma prevista pela LGT. Essa dificuldade de operacionalização do FUST pode ser creditada ao fato de que a ele vincula-se um *público usuário difuso*, diferentemente do Funtell, ao qual se associam grupos de usuários perfeitamente identificáveis, que, desde a época das negociações entre o Executivo e o Legislativo, situavam-se em condições vantajosas para promover a ação coletiva na defesa dos seus interesses.

5.8 Arenas Distributiva e Partidária além da Reforma do Setor de Telecomunicações

Nesta seção repete-se o tratamento analítico conferido na desestatização da CVRD, baseado em Fearon (subseção 3.1), ainda que sujeito às suas singularidades.

54 Percentual elevado em 2003 para 30% (Gutierrez e Crossetti, 2003).

I) Na arena distributiva

Na CVRD, além do Senado, como locus central das negociações entre o Executivo e o Legislativo, concentrando as arenas partidária e distributiva, demonstrou-se que a implementação de uma política partidária – a renegociação das dívidas estaduais pelo Ministério da Fazenda – auxiliou a compor o papel de uma arena distributiva adicional, induzindo os governadores à cooperação.

Na desestatização do setor de telecomunicações não há uma outra arena distributiva relevante situada fora da atuação do MC. Essa arena, em telecomunicações, associa-se aos recursos detidos pelo MC para atender os interesses eleitorais dos congressistas, os pivôs em especial, por meio das legislações *pork-barrel*, o que foi objeto de discussão em 5.6. A observação a ser feita é que, a despeito da arena distributiva, neste caso, ser quase uma componente indissociável da partidária, em que se desenvolveram as negociações para a aprovação das leis que regularam a desestatização do setor de telecomunicações, as condições dedutivas de Fearon também são requeridas. Isso porque, mesmo a arena distributiva sendo percebida como uma extensão *quase indissociável da partidária*, por situar-se no âmbito do MC, essas arenas não operam no mesmo locus, como ocorreu na CVRD, quando o Senado mediu a concessão de benefícios aos estados que se localizavam nas regiões de influência da companhia.

Em uma outra singularidade da desestatização das telecomunicações, será visto a seguir que, a despeito da perda de influência política nas operadoras estaduais, decorrente da privatização do Sistema Telebrás, interesses dos governadores e senadores,⁵⁵ em contraste com o caso da CVRD, podiam ser atendidos pela arena partidária, reduzindo-se a necessidade da indução de sua cooperação por meio das arenas distributivas. Isso não significa dizer que o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados, discutido na seção 4.5, não fosse importante como arena distributiva. Apenas, em contraste com a desestatização da CVRD, sua relevância era menor na ampliação da perspectiva da reforma do setor de telecomunicações.

II) Arena partidária

Essa arena tem duas vertentes.

Em sua vertente principal, o argumento apresentado na CVRD sobre a importância da sua desestatização para o projeto de reeleição do governo repete-se para a reforma do setor de telecomunicações.

Em síntese, a reforma do setor de telecomunicações reforçava a perspectiva de reeleição do governo, por potencializar a

55 Embora governadores e senadores não fossem pivôs na reforma do setor de telecomunicações, presume-se que sua posição contrária reforçaria a resistência dos deputados pivôs em votar a favor das reformas.

atração de recursos externos e, em consequência, propiciar a manutenção da estabilidade da relação cambial dólar-real, permitindo a continuidade da sustentação das bases do Plano Real, eixo central na vitória do Presidente Fernando Henrique Cardoso nas eleições de 1994. Vale registrar que a Emenda Constitucional 16, dispondo sobre a possibilidade de reeleições, seria promulgada em 4 de junho de 1997, quando o projeto da LGT ainda se encontrava em discussão na Câmara dos Deputados.

Em uma vertente secundária, pode-se inferir que a reforma do setor de telecomunicações contava com o apoio,⁵⁶ ainda que difuso, dos estados da Federação e seus governantes.

Em relação à flexibilização do monopólio estatal, por meio da licitação das outorgas do serviço móvel celular Banda B, não resta a menor dúvida. Como mencionado na discussão sobre o papel crucial da Lei Mínima, essa licitação implicava a geração de investimentos, empregos e a de arrecadação adicional de ICMS nos estados, sem perdas no *status quo*.

Com relação à desestatização do Sistema Telebrás, havia o custo da perda de influência política nas operadoras estaduais. Mas também sabia-se que a expectativa de novos investimentos, empregos e de acréscimo de ICMS sinalizavam positivamente para a posição de apoio, reforçada pela perspectiva de reeleição, ampliando o horizonte temporal dos governadores até o ano de 2002.

O quadro de crescimento do ICMS do setor de telecomunicações em comparação ao do ICMS total demonstraria que essas expectativas não eram infundadas.

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|-------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| ICMS Brasil | 100 | 107 | 109 | 122 | 148 | 169 | 188 |
| ICMS Telecomunicações ⁵⁷ | 100 | 106 | 138 | 184 | 242 | 326 | 359 |

Fonte: Secretaria da Receita Federal. À época da obtenção dos dados, os valores de ICMS relativo ao setor de telecomunicações nos anos de 2000, 2001 e 2002 ainda eram sujeitos a eventuais ajustes.

5.9 Conclusões

As conclusões mais gerais obtidas da análise da implementação da desestatização da CVRD permanecem válidas:

1. A análise dos projetos do Executivo, apenas com base no resultado final da sua implementação, pode dizer pouco sobre a extensão das negociações entre os Poderes Executivo e Legislativo. Embora o governo tenha logrado aprovar as legislações que permitiram a reforma pretendida, isso

56 O apoio dos governadores é assim considerado quando não há oposição.

57 Os valores do ICMS do setor de telecomunicações são fornecidos pela Secretaria da Fazenda a partir de 1997. O valor de 1996 foi gentilmente estimado pelo economista Thiago Rabelo Pereira, do Departamento de Captações Externas do BNDES.

não ocorreu à revelia dos interesses do Legislativo e de outros segmentos da sociedade, em particular do setor de teleequipamentos instalado no país.

2. O fato de a coalizão governista ser amplamente majoritária, em número suficiente para a aprovação inclusive da Emenda Constitucional que flexibilizou o monopólio estatal no setor de telecomunicações, não permitiu por si só que os projetos oriundos do Executivo não viessem a sofrer alterações no Congresso. As negociações que acarretaram essas alterações foram internalizadas na coalizão, ainda que sinalizadas e influenciadas pela posição do bloco de oposição. Assim como na CVRD, a análise dos projetos vencidos ajuda a entender o conteúdo dos projetos vencedores.

3. Como na CVRD, assumindo presentes as condições de viabilidade prévia, descritas na Seção 2, o governo teve êxito em implementar a sua política por ter sido também capaz de coordenar os interesses da sua base de coalizão. Em consonância com o modelo analítico apresentado na Seção 3, essa coordenação de interesses baseou-se, no fundamental, na identificação dos parlamentares da coalizão tidos como pivôs e na negociação por meio de arenas partidárias e distributivas.

Se na CVRD, o Senado foi o *locus* central de negociação, na reforma do setor de telecomunicações esse *locus* foi a Câmara. Nos dois casos há um pivô comum, o *parlamentar mediano nacionalista* do PMDB, senador na CVRD e deputado na reforma do setor de telecomunicações. A análise das atas das reuniões das comissões parlamentares nas quais tramitaram os projetos da reforma do setor de telecomunicações, bem como das discussões em plenário, não deixam dúvida de que era, principalmente, o deputado pivô que a oposição buscava atrair para apoiá-la na defesa do *status quo*.

Assim como os senadores pivôs na CVRD, esses deputados formavam, no conjunto, um ator coletivo cujo posicionamento poderia causar transtornos aos objetivos do governo, notadamente em relação ao projeto da LGT. Utilizando o ano de 1995 como referência [Nicolau (1996)], esse ator coletivo seria constituído, no limite, por 107 deputados do PMDB. Em contraposição, o núcleo mais coeso do governo era composto, à época, por 62 deputados do PSDB e 89 do PFL – total de 151 –, aos quais se acrescentariam 52 deputados do PPB, partido que, em razão da suas posições políticas históricas, não deveria apresentar dissidências significativas. Os 31 deputados do PTB também tenderiam a alinhar-se, em sua maioria, ao governo, em que pese ter em seus quadros alguns parlamentares de viés nacionalista. De outro lado, o bloco de oposição PT-PDT-PCdoB-PSB, que sistematicamente votariam em conjunto, era composto à época por 108 deputados. Em resumo, abstraindo-se de eventuais dissidências no restante da coalizão (234 votos no total), o bloco de oposição e o PMDB

detinham um potencial de 215 votos, tornando previsíveis que se desenvolvessem negociações entre o governo e sua base parlamentar de sustentação, em especial os pivôs, nas arenas partidária e distributiva.

O foco principal da narrativa analítica sobre a reforma do setor de telecomunicações recaiu no setor de telefonia, preocupação central dos congressistas.

Foi visto nesta seção que, no contexto das negociações entre o Executivo e sua coalizão, os seguintes aspectos revelavam-se previamente favoráveis à reforma: a) o antecedente histórico dos serviços de telecomunicações, até a década de 1960, era de atendimento à população de forma pulverizada e por operadoras privadas. Somente a Embratel constituía-se, desde a sua fundação, em uma empresa estatal com feição monopolista, desempenhando funções que poderiam ser consideradas como estratégicas para o país. A caracterização estatal dos serviços de telecomunicações só se consolidaria na Constituição de 1988 (5.1); e b) os serviços prestados pelo Sistema Telebrás em todo o país no início do governo Fernando Henrique Cardoso eram notoriamente precários (5.1.2).

Durante a implementação das reformas, os seguintes aspectos eram favoráveis: a) o processo decisório da reforma do setor foi fortemente concentrado em uma única entidade do Executivo, o MC (5.2); b) o MC foi capaz de exercer uma estreita e sistemática coordenação sobre a corporação do Sistema Telebrás, facilitado pelo fato de a Embratel ser dissonante em relação às demais empresas de telefonia distribuídas pelo país (5.4); c) o projeto de Emenda Constitucional, flexibilizando o monopólio estatal, implicava a imediata abertura do setor para novos investimentos, no serviço de telefonia celular Banda B. A implementação dessa abertura revestia-se de característica totalmente atípica, uma vez que sinalizava *uma reforma sem perdedores*. Essa perspectiva, viabilizada pela denominada Lei Mínima, viria a exercer um papel crucial na construção de apoio ao projeto de reforma do setor (5.5); d) a forma de implementação da licitação de outorgas de concessão do serviço de telefonia móvel celular na Banda B sinalizava desde cedo, em contraste com as privatizações do setor ocorridas no México e na Argentina, que na reforma do setor seria adotado um modelo que implicaria a existência de múltiplos vencedores (5.2); e, e) o governo, por meio do MC, mobilizou de forma crível uma ampla rede de apoio de diferentes grupos beneficiários das reformas, ao longo da tramitação no Congresso dos projetos da EC, da Lei Mínima e da LGT (5.3 e 5.3.1).

De outro lado, dois aspectos conspiravam contra a aprovação da reforma: a) o fato de o Sistema Telebrás, como estatal, representar papel ímpar de lócus de negociação política (5.1); e, b) a existência de dois focos de tensão identificáveis na reforma do setor, associados à possibilidade de serem excluídos dos seus benefícios a indústria de equipamentos de telecomunicações ins-

talada no país e o CPqD, centro de capacitação tecnológica da Telebrás (5.3.2).

Foi comentado na Seção 3 que demandas dos grupos de interesse são mediadas pelos líderes de coalizão do governo que se encontram em condições de propor alterações ao *status quo*, sejam além ou aquém das preferências dos grupos de interesse.

A mediação dos dois aspectos mencionados como problemáticos para a implementação da reforma teria seus principais canais de negociação nas duas arenas do modelo analítico. De um lado, o ministro das Comunicações – líder de coalizão natural do Executivo na reforma – detinha, por meio do MC, recursos significativos para compensar ou atenuar os impactos nos políticos da coalizão, pela perda do Sistema Telebrás como locus de negociação e de acomodação de interesses (5.6). De outro, as demandas associadas à indústria de equipamentos de telecomunicações instalada no país e à preservação do CPqD seriam objeto da arena partidária durante a tramitação da LGT (5.7.3).

A arena partidária de negociação teve na Câmara o seu locus principal, quando das tramitações dos projetos de EC, da Lei Mínima e da LGT. Nos projetos da EC e da LGT, as negociações foram estruturadas em Comissões Especiais (Cesps); no da Lei Mínima, na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI). Os relatores dessas comissões constituíram-se em importantes *líderes de coalizão* do governo.

O projeto da Lei Mínima desempenhou um papel crucial nas negociações das legislações que compuseram a reforma do setor de telecomunicações. Suas conseqüências imediatas tinham apoio nos mais diversos segmentos da sociedade, não sendo, conseqüentemente, uma legislação que pudesse ser caracterizada como danosa aos objetivos eleitorais de nenhum parlamentar da coalizão. Nesse projeto, o poder de negociação do pivô era reduzido. Apesar de controverso em sua legalidade e constitucionalidade desde sua origem, os líderes de coalizão do governo, diante de um projeto que não feria interesses dos parlamentares, foram capazes de forjar uma Lei, estruturada na CCTCI, que ampliava a liberdade do Executivo para implementá-lo, não obstante a polêmica sobre seu escopo (Seção 5.7.2).

O conteúdo desse projeto teria reflexos nos dois outros da reforma.

Primeiro, em relação ao da EC (5.7.1). A justificativa maior desta emenda, que flexibilizava o monopólio estatal, era justamente permitir a imediata licitação do serviço móvel Banda B, uma vez que nesta época a desestatização do Sistema Telebrás ainda era apresentada como projeto de governo, o que só ocorreria depois, por meio do projeto da LGT. Ou seja, a EC e a Lei Mínima faziam parte de um mesmo projeto, passível de justificar a posição do pivô perante seus eleitores.

Segundo, em relação ao projeto da LGT (5.7.3). Por um lado, com a aprovação da Lei Mínima, o governo conferia credibilidade ao projeto de reforma do setor, consolidando sua rede de apoio e intensificando a mobilização de interesses empresariais para um projeto maior, que seria a LGT. Por outro, havia flancos nesta rede de apoio, relacionados à indústria de teleequipamentos, ao estímulo ao desenvolvimento tecnológico do setor e à preservação do CPqD. Existindo esses flancos, o parlamentar pivô da coalizão, de tradição nacionalista, que na Lei Mínima viu reduzido seu poder de negociação, retorna fortalecido à arena partidária de negociação quando da tramitação do projeto da LGT.

Na tramitação do projeto da LGT, a oposição buscava atrair o parlamentar pivô da coalizão defendendo a tese de que a continuidade do Sistema Telebrás como estatal era condição necessária para que pudessem ser preservados o parque industrial de teleequipamentos instalado no país e a tecnologia desenvolvida no CPqD. Para evitar a adesão do pivô à tese da oposição, o substitutivo do relator da CESP incorporaria artigos que objetivavam atender os interesses não contemplados no projeto vindo do Executivo, relativos à indústria de teleequipamentos, ao estímulo ao desenvolvimento tecnológico do setor e à preservação do CPqD.

Caso o pivô ainda não se sentisse atendido pelas negociações nas arenas partidárias, o ministro das Comunicações, por meio do MC, detinha recursos significativos na arena distributiva para induzi-lo ao apoio da reforma, tema da Seção 5.6, na qual esses recursos são exemplificados com as outorgas para a exploração dos serviços de radiodifusão de sons e imagens, serviços de RTV e de radiodifusão comunitária. Em linguagem de teoria dos jogos, seguindo a linha discutida na Seção 3, essa arena distributiva encarregaria-se de modificar o *payoff* do pivô nas arenas partidárias, de forma a obter sua cooperação.

Por fim, conforme visto na Seção 5.8, assim como na CVRD, é possível existir outras arenas partidárias e distributivas que, ocorrendo fora do âmbito da reforma pretendida, reforcem a perspectiva de sua implementação. Essas arenas, somadas às anteriores, complementam os *payoffs* dos pivôs, sua totalização representando, como construção analítica, o que seria o preço real da sua cooperação.

Na vertente principal da arena partidária situada fora do âmbito da reforma, repete-se para o setor de telecomunicações o argumento apresentado na CVRD, sobre a sua importância para o projeto de reeleição do governo, pela via da manutenção da estabilidade da relação cambial dólar-real, base do Plano Real. A diferença é que as licitações das outorgas da Banda B e a desestatização do Sistema Telebrás representavam não só uma sinalização para o investidor externo, de comprometimento com reformas voltadas para o mercado, mas também uma entrada efetiva e substantiva de recursos externos.

Na vertente principal da arena distributiva situada fora do âmbito da reforma, em telecomunicações esta confunde-se com a anteriormente apresentada, associada aos recursos detidos pelo MC para atender os interesses eleitorais dos congressistas, os pivôs em especial, por meio das legislações *pork-barrel*, objeto da Seção 5.6.

6. Considerações Finais

Tendo em vista:

- 1) a análise das condições tidas como previamente necessárias à implementação de políticas reformistas;
- 2) a construção e aplicação do modelo analítico de coordenação de interesses, baseado em duas arenas de negociação, partidária e distributiva, que interagem entre si;
- 3) a abordagem dos casos em conformidade com os pressupostos de uma *narrativa analítica*, na qual há contínua interação entre o material pesquisado e o modelo analítico assumido; e
- 4) as conclusões extraídas das narrativas dos casos,

As seguintes implicações teóricas, julgadas passíveis de avaliações empíricas em outros casos, decorrem deste trabalho:

I) políticas iniciadas pelo Executivo que possam ser caracterizadas como não tendo chegado a um bom termo devem ter suas razões buscadas: I.1) na ausência de condições prévias satisfatórias para que seja factível a coordenação de interesses nas arenas partidária e distributiva, ou I.2) na falha desta coordenação, quando não se revelarem existentes fortes obstáculos prévios; e

II) no desenvolvimento das negociações, quando a figura de um pivô é detectada na coalizão, tem-se a seguinte expectativa: caso a oposição decida cooperar, tendo em vista negociar alterações no âmbito da política proposta, abandonando a posição única de preservação do *status quo*, a arena distributiva torna-se menos crucial, com conseqüente redução dos custos associados à governabilidade do presidencialismo de coalizão brasileiro. Isto porque, neste caso, a importância do pivô da coalizão não só é reduzida, mas também, como membro da coalizão, se verá na situação de proteger a política proposta de alterações que a transfigurem completamente. O parlamentar pivô, ao perder poder de negociação na arena distributiva, será instado a atuar mais na arena partidária, em sintonia com os demais membros da coalizão, para que não seja visto como estando fora dessa coalizão.

Referências Bibliográficas

- ALESINA, Alberto; SUMMERS, Lawrence. "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence". *Journal of Money, Credit, and Banking*, 25, 1993.
- ALESINA, Alberto; ROUBINI, Nouriel; COHEN, Gerald. *Political cycles and the macroeconomy*. Cambridge: The MIT Press, 1997.
- AMES, Barry. *The deadlock of democracy in Brazil*. Michigan: The University of Michigan Press, 2001.
- AMORIM NETO, Octavio. "Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil". *Dados*, vol. 43, n. 3, 2000.
- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. "A Conexão Presidencial: Facções Pró e Antigoverno e Disciplina Partidária no Brasil", *Dados*, vol. 44, 2001.
- AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. *Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias*. Rio de Janeiro: Iuperj, 2001, mimeo.
- ARNOLD, R. D. *Congress and the bureaucracy: a theory of influence*. New Haven: Yale University Press, 1979.
- _____. *The logic of congressional action*. New Haven and London: Yale University, 1990.
- BATES, Robert; GREIF, Avner; LEVI, Margaret; ROSENTHAL Jean Laureant; WEINGAST, Barry. *Analytical narratives*. Princeton: Princeton University Press, 1998.
- CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Editora Renavan, 2003.
- COX, Gary W. e MCCUBBINS, Mathew D. *Legislative Leviathan: party government in the house*. University of California Press, 1993.
- _____. "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes". In: HAGGARD, S.; MCCUBBINS, M. D. (eds), *Presidents, parliaments, and policy*. Nova York: Cambridge University Press, 2001.
- DALMAZO, Renato Antonio. *As mediações cruciais das mudanças político-institucionais nas telecomunicações do Brasil*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2000.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. "Globalização, Herança Corporativa e Representação dos Interesses Empresariais: Novas Configurações no Cenário Pós-Reformas" em Boschi, Diniz e Santos (eds), *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- DUTTA, Prajit K. *Strategies and games: theory and practice*. Cambridge: MIT Press, 2000.

-
- EPSTEIN, David; O'HALLORAN, Sharyn. *Delegating powers: a transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. Nova York: Cambridge University Press, 1999.
- FEARON, James D. "Causes and Counterfactuals in Social Science: Exploring an Analogy between Cellular Automata and Historical Processes". In: TETLOCK, Philip E.; Belkin, Aaron (eds). *Counterfactual thought experiments in world politics: logical, methodological and psychological perspectives*. Princeton: Princeton University Press, 1996.
- FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- GUTIERREZ, Regina Maria Vinhais; CROSSETTI, Pedro de Almeida. A Indústria de Teleequipamentos no Brasil: Evolução Recente e Perspectivas. *BNDES Setorial*. Rio de Janeiro: BNDES, outubro de 2003.
- HAGGARD, Stephen KAUFMAN, Robert R. *The political economy of democratic transitions*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- HAHM, Sung Deuk; HAMLET, Mark S.; MOWERY, David C. "The Political Economy of Deficit Spending in Nine Industrialized Parliamentary Democracies: The Role of Fiscal Institutions". *Comparative political studies*, 29, 1996.
- HINICH, Melvin J.; MUNGER, Michael C. *Analytical politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- KIEWIET, Roderick; McCUBBINS, Mathew. *The logic of delegation: congressional parties and the appropriations process*. Chicago: The University Chicago Press, 1991.
- MAYHEW, David R. (1974), *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.
- McCUBBINS, Matthew; SHWARTZ, Thomas. "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms". In: McCubbins, M.; Sullivan, T. (orgs), *Congress: structure and policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- MAXFIELD, Sylvia. *Gatekeepers of growth: the international and political economy of central banking in developing countries*. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94)*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- _____. "Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)". *Dados*, vol. 43, n. 4, 2000.
- NORDHAUS, William. "The Political Business Cycle". *Review of Economic Studies*, 174, 1975.
- O'HALLORAN, Sharyn. *Politics, process and American trade*. Ann Arbor: The University of Chicago Press, 1994.

-
- OLIVEIRA, Arolde de. *Abertura das telecomunicações*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1997.
- ORENSTEIN, L. *A estratégia da ação coletiva*. Rio de Janeiro: Iuperj/Ucam-Renavan, 1998.
- PALERMO, Vicente. “Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo”. *Dados*, vol. 43, n. 3, 2000.
- PASTORIZA, Florinda Antelo. “Privatização na Indústria de Telecomunicações: Antecedentes e Lições para o Caso Brasileiro”. *Textos para Discussão*, 43. Rio de Janeiro: BNDES, 1996.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. “Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro”. *Dados*, vol. 45, 2002.
- PINHEIRO, Armando Castelar. “Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até Quando?” In: GIAMBIAGI, F.; Moreira, M. M. (orgs.), *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- PRATA, José; BEIRÃO, Nirlando; TOMIOKA, Teiji. “Sérgio Motta – O trator em ação”. São Paulo: Geração Editorial, 1999.
- REMMER, Karen. “The Political Economy of Elections in Latin America, 1980-1991”. *American Political Science Review*, 87.
- RIGOLON, Francisco e GIAMBIAGI, Fabio. “A Renegociação das Dívidas e o Regime Fiscal dos Estados”. In: GIAMBIAGI, F.; Moreira, M. M. (orgs.), *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- ROUBINI, Nouriel; SACHS, Jeffrey. “Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies”. *European Economic Review*, 33, 1989.
- SANTOS, Fabiano. “Clientelismo como Escolha Racional”. In: REIS, E., TAVARES DE ALMEIDA, M. H.; FRY P. (orgs.), *Pluralismo, espaço social e pesquisa*. São Paulo: Hucitec, 1995.
- SANTOS, Fabiano. “Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira”. *Dados*, vol. 40, n. 3, 1997.
- _____. “Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão”. *Dados*, vol. 45, n. 2, 2002.
- SANTOS, Fabiano; PATRÍCIO, Inês. *Moeda e o Poder Legislativo no Brasil: um estudo da prestação de contas de bancos centrais no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Iuperj, 2001, mimeo.
- SCHNEIDER, Ben Ross. *Privatization in the Collor government: triumph of liberalism or collapse of the developmental state?* Princeton: Princeton University Press, 1990.
- SHEPSLE, Keneth. *The giant puzzle: democratic assignments in the modern house*. Chicago: The University of Chicago Press, 1978.

-
- SHEPSLE, Kenneth; WEINGAST, Barry. "Positive Theories of Congressional Institutions" in K. Shepsle e B. Weingast (eds.), *Positive theories of Congressional Institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995.
- SHUGART, Matthew Soberg; CAREY John M. "Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics". CIDADE: Cambridge University Press, 1992.
- SHUGART, Matthew Soberg; HAGGARD, Stephen. "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", In: HAGGARD, S. e McCUBBINS, M. D. (eds.), *Presidents, parliaments, and policy*. Nova York: Cambridge University Press, 2001.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina; BOSCHI, Renato. "Democracia e Reforma Econômica: a Visão das Elites Brasileiras". *Dados*, vol. 38, n. 1, 1995.
- SOLA, Lourdes. "Estado, Reforma Fiscal e Governabilidade Democráticas: Qual Estado?". *Novos estudos CEBRAP* n. 38, 1994.
- SOUSA MELO, Paulo Roberto; GUTIERREZ, Regina Maria Vinhais. "Telecomunicações Pós-Privatização: Perspectivas Industriais e Tecnológicas." *BNDES Setorial*. Rio de Janeiro: BNDES, setembro de 1999.
- STALLINGS, Barbara. "International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform". In: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. (eds.). *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and the State*. CIDADE: Princeton University Press, 1992.
- TAVARES DE ALMEIDA, Maria Hermínia; MOYA, Maurício. A Reforma Negociada: O Congresso e a Política de Privatização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, n. 34, 1997.
- TSEBELLIS, G. *Nested games: rational choice in cooperative politics*. Los Angeles: University of California Press, 1995.
- VELASCO JR., Licínio. "A Economia Política das Políticas Públicas: Fatores que Favoreceram as Privatizações no Período 1985/94", *Texto para Discussão n° 54*, Rio de Janeiro: BNDES, 1997.
- _____. "Privatização: Mitos e Falsas Percepções". In: GIAMBIAGI, F.; Moreira, M. M. (orgs.), *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- WEINGAST, Barry. "The Economic Role of Political institutions: Market preserving Federalism and Economic development". *Journal of Law, Economics and Organization*, 11, 1995.
- WEINGAST, Barry; MARSHALL, William. "The Industrial Organization of Congress or Why Legislatures Like Firms Are Not Organized as Markets?" *Journal of Political Economy*, vol. 96, 1983.

TEXTOS PARA DISCUSSÃO do BNDES

86 AS METAS DE INFLAÇÃO: SUGESTÕES PARA UM REGIME PERMANENTE – Fabio Giambiagi e José Carlos Carvalho – março/2001

87 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE PRIVATIZAÇÃO: O QUE VEM A SEGUIR? – Armando Castelar Pinheiro – novembro/2000

THE BRAZILIAN PRIVATIZATION EXPERIENCE: WHAT'S NEXT? – Armando Castelar Pinheiro – november/2000

88 SEGMENTAÇÃO E USO DE INFORMAÇÃO NOS MERCADOS DE CRÉDITO BRASILEIROS – Armando Castelar Pinheiro e Alkimar Moura – fevereiro/2001

SEGMENTATION AND THE USE OF INFORMATION IN BRAZILIAN CREDIT MARKETS – Armando Castelar Pinheiro and Alkimar Moura – february/2001

89 À PROCURA DE UM CONSENSO FISCAL: O QUE PODEMOS APRENDER DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL? – Fabio Giambiagi – março/2001

90 A BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA: DESEMPENHO NO PERÍODO 1997-2000 – Maurício Serão Piccinini e Fernando Pimentel Puga – setembro/2001

91 O BRASIL NA DÉCADA DE 90: UMA TRANSIÇÃO BEM-SUCEDIDA? – Armando Castelar Pinheiro, Fabio Giambiagi e Maurício Mesquita Moreira – novembro/2001

BRAZIL IN THE 1990S: A SUCCESSFUL TRANSITION? – Armando Castelar Pinheiro, Fabio Giambiagi and Maurício Mesquita Moreira – november/2001

92 UM CENÁRIO NORMATIVO PARA A ECONOMIA BRASILEIRA COM REFORMA TRIBUTÁRIA E CONTROLE DO GASTO PÚBLICO: 2003/10 – Fabio Giambiagi – fevereiro/2002

93 DO DÉFICIT DE METAS ÀS METAS DE DÉFICIT: A POLÍTICA FISCAL DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO – 1995/2002 – Fabio Giambiagi – abril/2002

94 RESTRIÇÕES AO CRESCIMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA: UMA VISÃO DE LONGO PRAZO – Fabio Giambiagi – maio/2002

95 A LOCALIZAÇÃO DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO BRASILEIRA NAS ÚLTIMAS TRÊS DÉCADAS – Filipe Lage de Sousa – agosto/2002

96 O APOIO FINANCEIRO ÀS MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS NA ESPANHA, NO JAPÃO E NO MÉXICO – Fernando Pimentel Puga – agosto/2002

97 AS PERSPECTIVAS DO SETOR ELÉTRICO APÓS O RACIONAMENTO – José Claudio Linhares Pires, Fabio Giambiagi e André Franco Sales – outubro/2002

98 UM CENÁRIO PARA A ECONOMIA BRASILEIRA COM PERMANÊNCIA DA AUSTERIDADE FISCAL E REDUÇÃO DA VULNERABILIDADE EXTERNA – Fabio Giambiagi – abril/2003

99 ALTERNATIVAS DE APOIO A MPMEs LOCALIZADAS EM ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS – Fernando Pimentel Puga – junho/2003

100 AS ESTRUTURAS INDUSTRIAIS DOS ESTADOS BRASILEIROS NAS ÚLTIMAS TRÊS DÉCADAS – Filipe Lage de Sousa – agosto/2003

101 UMA CONTRIBUIÇÃO AO DEBATE SOBRE A NOVA POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA – André Nassif – setembro/2003

102 BASES PARA UMA ESTRATÉGIA GRADUALISTA DE EXPANSÃO – Fabio Giambiagi – outubro/2003

103 MORTE DO CONSENSO DE WASHINGTON? OS RUMORES A ESSE RESPEITO PARECEM MUITO EXAGERADOS – Fabio Giambiagi e Paulo Roberto Almeida – outubro/2003

104 O COMÉRCIO BRASIL-CHINA: SITUAÇÃO ATUAL E POTENCIALIDADES DE CRESCIMENTO – Fernando Pimentel Puga, Lavínia Barros de Castro, Francisco Marcelo Rocha Ferreira e Marcelo Machado Nascimento – abril/2004

Rio de Janeiro

Av. República do Chile, 100/1.301 – Centro
20031-917 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: (21) 2172-8888 Fax: (21) 2220-2615

São Paulo

Av. Presidente Juscelino Kubitschek, 510/5º andar
Vila Nova Conceição
04543-906 – São Paulo – SP
PABX: (11) 3471-5100 Fax: (11) 3044-9800

Brasília

Setor Bancário Sul – Quadra I – Bloco J/13º andar
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3214-5600 Fax: (61) 3225-5510

Recife

Rua Antônio Lumack do Monte, 96/6º andar – Boa Viagem
51020-350 – Recife – PE
Tel.: (81) 3464-5800 Fax: (81) 3465-7861

Internet: www.bndes.gov.br

E-mail: faleconosco@bndes.gov.br
